

Moskaus Südpolitik: Rußland und der Westen im Kaspischen Raum

Halbach, Uwe

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Halbach, U. (1999). *Moskaus Südpolitik: Rußland und der Westen im Kaspischen Raum*. (Berichte / BIOst, 30-1999). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-44155>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1999 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>
E-mail: administration@biost.de

ISSN 0435-7183

Inhalt

	Seite
Kurzfassung.....	3
Bedrohung aus dem Süden.....	7
Rückblick: Rußland im Kaspischen Raum.....	10
Rußlands Südpolitik	10
Rußland und der Kaukasus.....	16
Rußland und Zentralasien	19
Ist Rußland im Süden entmachtet?.....	25
Seidenstraße und Great Game: Geopolitik im Kaspischen Raum.....	30
Der Einfluß Europas an der ehemaligen Südflanke Rußlands	33
Summary	41

23. August 1999

Uwe Halbach

Moskaus Südpolitik

Rußland und der Westen im Kaspischen Raum

Bericht des BIOst Nr. 30/1999

Kurzfassung

Vorbemerkung

In den neunziger Jahren hat sich ein neuer Regionalterminus von geostrategischer Bedeutung eingebürgert, der allerdings noch seiner präzisen Abgrenzung und Gliederung bedarf: "Kaspischer Raum". Unter ihn werden die beiden Regionen Kaukasien und Zentralasien subsummiert, die ihrer historischen Entwicklung, ihren kulturellen Verhältnissen sowie ihren ethno- und geographischen Strukturen nach recht unterschiedlich sind, aber für etwa zwei Jahrhunderte die Südperipherie des zaristischen und sowjetischen Imperiums gebildet hatten. Auf der politischen Landkarte umfaßt dieser Raum acht Nachfolgestaaten der Sowjetunion und drei Sezessionsgebilde. Letztere werden völkerrechtlich zwar nicht anerkannt, haben aber in der mehrjährigen Dauer ihrer Abtrünnigkeit eigenmächtig staatliche Strukturen geschaffen. Dieser neue, über die unmittelbaren Anrainer des Kaspischen Sees weit hinausgreifende Raumbegriff wurde vor allem aufgrund der Exploration von Erdöl- und Erdgasfeldern sowie internationalen Auseinandersetzungen über die Exportkanäle dieser strategischen Rohstoffe prominent. Für Rußland bedeutet "Südpolitik" die Bewältigung seines strategischen Machtverlusts an dieser ehemaligen Reichsperipherie und das Verhalten gegenüber internationalen Akteuren in diesem Raum. Von dieser Perspektive aus gestaltet sich auch seine Politik gegenüber einem weiteren Süden und Osten (Türkei, Iran, China, Partner ehemaliger sowjetischer Drittweltspolitik im Mittleren Osten). Die in den letzten Jahren gewachsene Konkurrenz mit den USA im Kaspischen Raum hat Rußlands Forderung nach einer multipolaren Weltordnung bekräftigt, die gemeinsam mit Staaten wie Iran und China vorgetragen wird. Die "kaspische Politik" der USA negiert die Abhängigkeit dieses Raums von einer regionalen Hegemonialmacht, fordert im Grunde genommen eben jene "Multipolarität" für die internationalen Beziehungen in der Region. Dabei sind die USA dort selber aber zu einer relevanten Einflußmacht geworden. Im vorliegenden Bericht wird auch das Thema europäischer Politik im Kaspischen Raum berücksichtigt.

Ergebnisse

1. Rußland nimmt in seiner ehemaligen südlichen Reichsperipherie einerseits eine geopolitische Neuordnung wahr, die ihm seine traditionelle Stellung im Kaukasus und in Zentralasien streitig macht, und sieht dort andererseits Unordnungs-Kräfte wirken, von

denen es verstärkenden Einfluß auf die Instabilitäten innerhalb seiner eigenen Staatsgrenzen befürchtet. Einerseits nimmt es eine wachsende Annäherung südlicher GUS-Staaten an westliche außen- und sicherheitspolitische Partner wahr, andererseits eine "Re-Islamisierung" des muslimischen und damit größten Teils der kaspischen Region, in die sich angeblich islamische Kräfte von außen einmischen. Einerseits kündigen sich neue, international geförderte überregionale Kommunikationssysteme (neue Seidenstraßen) an, andererseits weitere Zerfallstendenzen durch ethnischen Partikularismus. An Rußlands Südflanke greifen drei Bezugsbereiche für russische Politik ineinander: "inneres Ausland" (russische Föderationssubjekte im Nordkaukasus), "nahes Ausland" (GUS-Staaten) und "fernes Ausland" (traditionelle Einflußmächte im Kaspischen Raum wie Türkei und Iran, neue Einflußmächte wie USA, Europa, Japan). Im Süden ist die Außen-, Regional- und Nationalitätenpolitik Rußlands gefordert. Ein geographisches Argument, das beim Rückzug europäischer Kolonialmächte aus ihren Überseebesitzungen geltend gemacht werden konnte, tritt für Rußlands Verhältnis zu seiner ehemaligen Reichsperipherie nicht in Kraft: "Space offered a buffer".

2. Die komplizierteste Schnittstelle zwischen diesen Sphären bildet der Nordkaukasus, die Südperipherie der Russischen Föderation, die auch ohne eine allgemeine Sezessionsdynamik nach dem Muster der "tschetschenischen Revolution" immer weiter von russischer Regierungsgewalt wegdriftet. Hier haben sich ethnoterritoriale, sozialökonomische und kulturell-religiöse Krisen und Konflikte zu Problemknäueln verwickelt, mit denen weder die föderalen Ressorts noch die lokalen Regime fertig werden. Die Kämpfe in Dagestan seit August 1999 sind das neueste Beispiel für den Ordnungsschwund an Rußlands Südperipherie.
3. So exponiert der Süden für russische Politik ist, so wenig existiert doch eine kohärente, konzipierte und koordinierte "Südpolitik" Rußlands. Auf der Akteursebene verhinderte eine Reihe von Interessengegensätzen und Konkurrenzerscheinungen eine einheitliche Strategie. Allein in der Politik gegenüber dem Südkaukasus (Transkaukasien) wurde eine Vielfalt von "separate Russian players" identifiziert: der Präsidialapparat, das Außenministerium, das Verteidigungsministerium, die Staatsduma, die Energielobby, der Föderale Grenzschutz und einzelne Politiker wie der ehemalige GUS-Exekutivsekretär Beresowskij.
4. Besonders der kaukasische Abschnitt des Kaspischen Raums wurde zu einer Bühne für die Formierung konträrer außen- und sicherheitspolitischer Beziehungen. Neben dem unterschiedlichen Verhältnis zu Rußland (hier Armenien mit seiner engen sicherheitspolitischen Anlehnung an Rußland, dort Aserbaidschan und Georgien mit einer gegenteiligen Orientierung) prallen im Kaukasus pro- und antitürkische sowie pro- und antiiranische Orientierungen aufeinander. Auch in Hinsicht auf amerikanische und europäische Interessennahme bildet der Kaukasus für Rußland den exponiertesten Abschnitt des Kaspischen Raums. Hier sind russische Außen-, GUS-, Regional- und Nationalitätenpolitik besonders eng miteinander verflochten. Die Staatsgrenze Rußlands gegenüber dem kaukasischen "nahen Ausland" kann keine analytische Trennlinie bilden, da

Konfliktentwicklungen im Nord- und Südkaukasus miteinander korrespondieren. Russische "Südpolitik" muß auf die kaukasische Region denn auch stärker konzentriert sein als auf den größeren, bevölkerungs- und ressourcenreicheren zentralasiatischen Raum. Doch gerade die russische Kaukasuspolitik wird als besonders "chaotisch" charakterisiert. In Zentralasien zeigen die unabhängig gewordenen Staaten ebenfalls unterschiedliche Orientierungen gegenüber Rußland, was am Beispiel Usbekistans und Kasachstans deutlich gemacht wird. Unter den benachbarten Staaten des Kaspischen Raums fällt insbesondere die Türkei als enger Verbündeter der USA in die Wahrnehmungsraster russischer "Südpolitik".

5. Die Frage, ob Rußland im Kaspischen Raum bereits entmachtet ist, wird kontrovers beantwortet. Es hat seine Rolle als "sole arbiter" für das Schicksal kaukasischer und zentralasiatischer Länder zweifellos verloren; ein relevanter "arbiter" im Kaspischen Raum bleibt es jedoch trotz der erheblichen Zunahme internationaler Einflüsse und der Diversifizierung der Außenpolitik der ehemaligen "Bruderrepubliken".
6. Neben den neuen Hauptspielern im Kaspischen Raum wie USA, Türkei oder China hat auch Europa in den letzten Jahren Interessen in der Region wahrgenommen und die Entwicklungen in ihr als ein relevantes Thema für seine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik entdeckt. Dabei setzt die europäische Annäherung an diesen Raum mit Projekten wie TRACECA (Transportkorridor Europa-Kaukasus-Asien) teilweise andere Akzente als die amerikanische Erdöl- und Pipelinepolitik, die ökonomische und verkehrspolitische Ziele strategischen Überlegungen unterordnet. Europäische Seidenstraßendiplomatie mit ihrem integrativen Appell stößt sich freilich an mannigfachen Konflikten und Interessengegensätzen, die sich im Kaspischen Raum in nachsowjetischer Zeit herausgebildet haben. Da dazu auch kontroverse strategische Beziehungen zu Rußland gehören, wird sich Europa mit seinem Bemühen, Interessennahme im Kaspischen Raum mit der Vermeidung jeglicher Konfrontation gegenüber Rußland zu vereinen, schwer tun.

Bedrohung aus dem Süden

"Bedrohung aus dem Süden" (južnaja ugroza) ist ein historischer Topos in Rußland, eine Perzeption, die in älteste Schichten russischer bzw. ostslavischer Geschichte zurückweist und sich auf Regionen und Völker bezieht, die spätestens seit dem 18. Jahrhundert ihrerseits Grund hatten, von einer "Bedrohung aus dem Norden", nämlich durch Rußland, zu sprechen. Wie so vieles aus vorsowjetischer Vergangenheit hat auch sie in den Jahren nach dem Zerfall der Sowjetunion ihre Wiedergeburt erfahren. An seiner ehemaligen Reichsperipherie im Süden nimmt Rußland heute einerseits aktuelle Trends einer geopolitischen Neuordnung wahr, die ihm seine Stellung in den betreffenden Regionen streitig machen, und sieht dort andererseits mannigfache Unordnungs-Kräfte wirken, von denen es einen verstärkenden Einfluß auf die Instabilitäten innerhalb seiner eigenen Staatsgrenzen befürchtet. Mit letzteren Kräften sieht es sich insbesondere im Nordkaukasus konfrontiert, in seiner eigenen heutigen Staatsperipherie, wobei das abtrünnige und vom Krieg zerstörte Tschetschenien für Rußland den Inbegriff für Chaosdiffusion an seiner Südflanke darstellt.

Ausschlaggebend für die russische Perzeption des "Südens" ist, daß hier drei Bezugsbereiche für russische Politik ineinandergreifen, gleichsam drei Sphären von "Ausland": Ausgehend vom "nahen Ausland", mit dem in der russischen außenpolitischen Terminologie der nachsowjetischen Periode die ehemaligen Unionsrepubliken bezeichnet wurden, kann man sie als "inneres", "nahes" und "fernes Ausland" bezeichnen. Ihr Ineinanderangreifen wird am Beispiel des Kaukasus deutlich. Die Entwicklung im "Rossijskij Kavkaz", im rußländischen Nordkaukasus mit sieben nationalen Teilrepubliken von Adygeja im Westen bis Dagestan im Osten (einschließlich des abtrünnigen Tschetschenien), die in besonderem Maße Rußlands "inneres Ausland" bilden, steht in einem regionalen Zusammenhang mit ethnischen, territorialen und politischen Konflikten in den unabhängig gewordenen Staaten im Südkaukasus, im "nahen Ausland". Deren Entwicklung tangiert wiederum die außen- und sicherheitspolitischen Strategien von Staaten wie der Türkei und dem Iran, die für Rußland das "ferne Ausland" bilden, aber als Regionalmächte seit dem 16. Jahrhundert um Einfluß im Kaspischen Raum konkurriert hatten. Als neues Element tritt in der Region auch das "ganz ferne" Ausland in Gestalt nichttraditioneller Einflußmächte hinzu, allen voran die USA, die diesen Raum als ihre Einflußzone definiert haben und für Rußland bereits den Hauptkontrahenten in ihm darstellen, aber auch Staaten wie Japan, die hier nie zuvor politische und wirtschaftliche Interessen wahrgenommen hatten. Der "Süden" ist aus der Sicht Moskaus ein Bereich, in dem Außenpolitik, Regionalpolitik und Nationalitätenpolitik ineinanderfließen.

Dabei verbindet sich die Brisanz ethnischer und kultureller Gemengelagen entlang der neuen und ungefestigten Südgrenzen Rußlands mit internationaler Konkurrenz um Energieressourcen und deren Exportkanäle. Daß Rußlands "nationale Interessen" im Süden undeutlich und von divergierenden Interessengruppen definiert werden, läßt ein diffuses Verdrängungssyndrom um so bedrohlicher erscheinen. Zudem sind die strategischen Trends, die ihm seine traditionelle Stellung in diesem Raum streitig machen, verworren und

antagonistisch: Da kündigen sich einerseits neue transnationale und überregionale Verkehrssysteme, neue Seidenstraßen, und mit ihnen eine Neuordnung des Kaspischen Raums an, während andererseits immer noch ethnischer, lokaler und tribaler Partikularismus boomt und das Gespenst der Balkanisierung lebendig hält.¹ Da nimmt Rußland einerseits einige Staaten des Kaukasus und Zentralasiens in wachsender Annäherung an den Westen und dessen Sicherheitssystem, die NATO, wahr und muß sich mit der Durchdringung des Kaspischen Raums mit Wirtschaftsinteressen und Investitionen westlicher Akteure auseinandersetzen. Andererseits sieht es den muslimischen und damit den größten Teil dieses Raums im Sog einer Re-Islamisierung, die von außen, von arabischen, iranischen, türkischen und pakistanischen Missionsstellen, unterstützt wird. Offizielle sicherheitspolitische Dokumente, die in Rußland in den neunziger Jahren erstellt wurden, behandelten das Thema Islam zwar nur indirekt, dann aber zumeist im Sinne einer Bedrohungsperzeption.²

In den Medien wird "južnaja ugroza" häufig mit "islamischer Gefahr" assoziiert. Islamisierungstendenzen im Nachkriegs-Tschetschenien, die auf Nachbarregionen, insbesondere auf Dagestan, übergreifen, der Vormarsch der Taliban in Afghanistan, Nachrichten über das Treiben ominöser "Wahhabiten" und über Konflikte zwischen autochthonen und importierten Islam-Varianten im Kaukasus und in Mittelasien unterstützten diese Perzeption. Andererseits wird die Welt des Islam in geopolitischen und ideologischen Diskursen Rußlands gelegentlich aber auch als ein potentieller Verbündeter behandelt, werden weltanschauliche Berührungspunkte zwischen dem russisch-orthodoxen und dem islamischen Kulturkreis herausgestellt und für eine gemeinsame Abgrenzung gegenüber "dem Westen" genutzt. So begrüßte der Vorsitzende der Kommunistischen Partei Rußlands, Gennadij Sjuganow, in seinem Buch "Die Geographie des Sieges" den Islam als den Gefährten im Kampf gegen die Globalisierung der "atlantischen" Zivilisation.³

In einigen russischen Pressekommentaren wurde die Gegensätzlichkeit der oben genannten Trends im Süden – die Annäherung an den Westen und seine Modernitätsnormen einerseits, der Aufschwung primordialer Kräfte andererseits – in einer Verschwörungstheorie aufgehoben. Danach predigen die USA ihren neuen diplomatischen Partnern im Kaspischen Raum zwar westliche Zivilisationswerte, scheuen sich aber nicht, auch extremistische ethnische und religiöse Kräfte zu unterstützen, um Rußland aus seinem "Hinterhof" hinauszuerwerfen. Nach dieser Darstellung geht es Washington vor allem darum, durch die Destabilisierung derjenigen Gebiete im Nordkaukasus, durch welche die Pipeline von Baku nach Noworossijsk verläuft, seine Option für die strategische Westroute des Ölexports aus dem Kaspischen

¹ Das letzte aktuelle Beispiel dafür war die "Ethnisierung" des Präsidentschaftswahlkampfes in der rußländischen Teilrepublik Karatschajewo-Tscherkessien im Nordkaukasus im Mai 1999.

² Vgl. dazu, Flemming Splidsboel-Hansen, *The Official Russian Concept of Contemporary Central Asian Islam: The Security Dimension*, in: *Europe-Asia Studies*, vol. 49, no. 8. 1997, S. 1501-1517.

³ Vgl. dazu, Charles Clover, *Dreams of the Eurasian Heartland. The Reemergence of Geopolitics*, in: *Foreign Affairs*, 2/1999, S. 9-13, zu Sjuganow S. 12-13.

Raum, die Pipeline nach Ceyhan an die türkische Mittelmeerküste, durchzusetzen.⁴ Aus der Sicht solcher Kommentare fühlt sich Rußland von Gegenspielern nicht nur aus dem "nahen Ausland" verdrängt, sondern bereits auf seinem eigenen Staatsterritorium, in seinem "inneren Ausland" bedroht. So führten einige russische Kommentatoren die angeblich extern gesteuerten Islamisierungstendenzen im Nordkaukasus auf das Betreiben Washingtons und seiner "strategischen Verbündeten im Mittleren Osten" zurück.⁵ In zahlreichen Aufsätzen wurde vor allem der Türkei unterstellt, sich in der gesamten kaspischen Region einschließlich des Nordkaukasus in einen Verdrängungswettbewerb mit Rußland zu begeben. Und Aserbaidschan, dessen Außenpolitik immer stärker nach Westen tendiert und besonders die Türkei als Partner ansieht, wurde in russischen Kommentaren wiederholt der Unterstützung des tschetschenischen Sezessionismus bezichtigt, und zwar "vor dem Krieg, während des Kriegs in Tschetschenien und nach seiner Beendigung".⁶

Durch den zeitlichen Zusammenfall der Kämpfe russischer Streitkräfte gegen "islamische Rebellen" aus Tschetschenien in Dagestan mit militärischen Operationen Usbekistans und Kirgistans gegen ähnliche Kräfte, die aus Tadschikistan und Afghanistan in den kirgisischen Teil des Ferganatales eingedrungen waren und dort zwei Dörfer besetzt hatten, wurde im August 1999 das Bild subversiver Vorstöße von außen in den Kaspischen Raum beschworen. Russische Quellen nannten vor allem Saudi Arabien, die arabischen Emirate, Pakistan und Afghanistan als Herkunfts- oder Transitländer für solche Kräfte, die in Dagestan ihren "islamischen Staat" ausgerufen hatten. Nach diesem Bild nimmt Tschetschenien gegenüber dem Kaukasus zunehmend jene Rolle an, die Afghanistan in Mittelasien und gegenüber anderen Teilen der islamischen Welt seit einiger Zeit spielt: die einer Aufenthalts- und Ausbildungsstation für "Mudschahedin" aus aller Welt, von der Terror gegen andere Länder ausgeht. Westliche Regierungen, die solche grenzüberschreitenden Aktivitäten von "Mudschahedin" scharf verurteilen, sollten Interesse daran bekunden, daß die bislang vagen Hinweise auf im Kaukasus und in Mittelasien agierende "internationale islamistische Brigaden" durch russische Quellen präzisiert werden, und sich in Ländern wie Saudi-Arabien und Pakistan Aufklärung darüber verschaffen, ob und wie deutlich sich die Unterstützung "islamischer Wiedergeburt" im exsowjetischen Raum durch die Regierungen von ideologischen Missionen subversiven Charakters durch Nichtregierungsorganisationen abgrenzt.

⁴ Vgl. SŠA podlivajut masla v dagestanskij koster vojny, in: Rossijskaja gazeta (elektr. Version), 24.8.1999. Die Zeitung beruft sich auf die Darstellung eines Mitarbeiters des Rußlandzentrums am Norwegischen Institut für Internationale Beziehungen, der die Kämpfe in Dagestan im August 1999 in einen Zusammenhang mit einem "transkaspischen Energiekrieg" zwischen Rußland und den USA stellt.

⁵ Il'ja Maksakov, Čečnja priblizilas' k chaosu. Nezavisimaja gazeta, Elektr. Versija, Nr. 013, 27.1.1999.

⁶ Z.B. in: A. Gušer, O charaktere vnešnego vyzova nacional'nym interesam Rossii, in: Meždunarodnaja žizn', 1/1999, S. 67-73, hier S. 72.

Rückblick: Rußland im Kaspischen Raum

Rußland hatte seine Macht seit dem Ende des 18. Jahrhunderts zunächst in den Kaukasus, dann nach Mittelasien erstreckt. Besonders im Kaukasus führte es dabei einen langen und brutalen Kolonialkrieg und stieß auf einen als "Jihad" motivierten und organisierten Widerstand muslimischer Bergvölker, der seine Armeen für Jahrzehnte band. Seine Ausdehnung in die südliche und "orientalische" Dimension bedeutete nicht die Vernachlässigung seiner "Westpolitik". Sie fiel vielmehr in eine Periode, in der das Zarenreich Zugang zum "Konzert europäischer Mächte" erlangte. Als Gegenspieler traten ihm vor allem die Regionalmächte Iran und Türkei entgegen, die seit dem 16. Jahrhundert um Einfluß im Südkaukasus rangen. Zum Gegensatz mit der europäischen Weltmacht Großbritannien kam es bei der Ausdehnung russischer Macht nach Mittelasien im sogenannten "great game". Das Bemühen, die Nomaden der kasachischen Steppengebiete unter die Kontrolle Rußlands zu bringen, zog die Eroberung der mittelasiatischen Khanate und Emirate in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nach sich und brachte Rußland in die Nähe von britischen Kolonialgebieten in Südasien und Interessensphären in Zentralasien. In seiner Note an die europäischen Mächte versuchte der zaristische Minister Gortschakow damals, die Expansion mit folgendem Argument zu legitimieren:

Die Position Rußlands in Mittelasien ähnelt der aller zivilisierten Staaten, die in Kontakt zu halbwilden, nomadischen Völkern ohne feste soziale Organisation getreten sind. In solchen Fällen passiert es immer wieder, daß der zivilisierte Staat gezwungen ist, im Interesse der Sicherheit seiner Grenzen und Handelsbeziehungen seine Überlegenheit über diejenigen auszuspielen, die ihr turbulenter Charakter zu unbequemen Nachbarn macht.

Mit diesem Argument sprach die zaristische Kolonialpolitik damals einen Faktor an, auf den russische Geostrategen auch heute hinweisen: einen "pull of peripheral instability", mit dem damals die Notwendigkeit immer weiterer Expansion begründet wurde und heute die Schwierigkeit der entgegengesetzten Bewegung begründet wird.⁷

Im Kaukasus kollidierte die traditionelle Machtstellung Rußlands mit der Einflußnahme europäischer Gegenspieler (Großbritannien, Deutschland) im 20. Jahrhundert noch einmal im Umfeld der beiden Weltkriege. Nach 1945 wurde die kaspische Region von Europa dann aber nur noch als Südperipherie und "weicher Unterleib" des Sowjetimperiums wahrgenommen. Der Zerfall dieses Imperiums, das Entstehen einer neuen Staatenwelt im Kaukasus und in Zentralasien, eine Serie ethnoterritorialer Konflikte und die Exploration neuer Erdöl- und Gasfelder im kaspischen Becken führten in den neunziger Jahren zur internationalen Prominenz und Öffnung dieser Region.

Rußlands Südpolitik

So sehr sich durch den Zerfall der Sowjetunion und die Entstehung von acht unabhängigen Staaten und drei halbsouveränen Sezessionsgebilden die geopolitischen Bedingungen im Kas-

⁷ Sherman Garnett, Russia and the Former Soviet South, in: Central Asia Monitor, 6/1998, S. 1-7, Zit. S. 3.

pischen Raum verändert haben, stellt doch die größte Diskontinuität Rußlands eigener Zustand dar. Seine Südpolitik wird als Paradebeispiel für die Lähmung politischer Macht und Steuerungsfähigkeit durch Interessengegensätze im Zentrum und zwischen zentralen und lokalen Akteuren angeführt. Selbst für militärische Strukturen gilt dieser Befund, und auch hier erinnert das Ende russischer Machtstellung im Süden an den Beginn der russischen Südexpansion, als sich in den Kaukasuskriegen zwischen dem Reichszentrum in St. Petersburg, dem regionalen Hauptquartier in Tiflis und den Feldkommandanten ein Spektrum von Eigenmächtigkeiten aufgetan hatte. Die Unklarheit militärischer Befehlsstrukturen zeigte sich zuletzt beim Vorgehen gegen "islamische Rebellen" in Dagestan im August 1999, als mitten in der Operation deren Leitung innerhalb der russischen "Gewaltstrukturen" wechselte – vom Oberbefehlshaber der Truppen des Innenministeriums zum Kommandeur des nordkaukasischen Militärkreises. Die Ereignisse in Dagestan sind auch der neueste Beweis für die politische Abwesenheit Rußlands in jenem Teil des "Südens", der zu seinem eigenen Staatsterritorium gehört. Vor dem Szenario, das sich in der ersten Augustwoche im Westen Dagestans entwickelte, war monatelang gewarnt worden. Weder Moskau noch die Republikbehörden hatten auf diese Warnungen, die sogar den Zeitpunkt einer größer angelegten militärischen Infiltration aus Tschetschenien vorhergesagt hatten, reagiert. Der Ordnungsschwund in Teilen des Nordkaukasus hat Infiltrationen von außen den entsprechenden "hoheitsleeren" Boden bereitet.

So scheitern alle Aussagen über eine russische "Südpolitik" an der Tatsache, daß es eine kohärente staatliche Politik Rußlands gegenüber seiner ehemaligen südlichen Reichsperipherie und benachbarten Regionen nicht gibt, auch wenn in Rußland – wie auch in einigen kaspischen Staaten (z.B. Kasachstan und Kirgistan) selber – Aussagen über die aus einer gemeinsamen staatlichen Vergangenheit resultierenden Integrationszwänge die Existenz politischer Strategien auf diesem Feld suggerierten. Auf der Akteursebene verhindern aber eine Reihe von Interessengegensätzen und Konkurrenzerscheinungen eine einheitliche Strategie. Dazu gehören:

- Bürokratische Konflikte zwischen zentralen Ressorts wie dem Außenministerium, dem Verteidigungsministerium, dem Ministerium für Außenwirtschaft und dem Präsidialapparat;
- Konflikte zwischen wirtschaftlichen Interessengruppen wie der Öl- und Gasindustrie, der Fischereiwirtschaft und dem Militärisch Industriellen Komplex;
- Konflikte zwischen dem föderalen Zentrum und den Föderationssubjekten Rußlands.⁸

Die letztgenannte Kategorie von Interessengegensätzen fällt zunehmend ins Gewicht und äußert sich in einer Föderalisierung der russischen Außenpolitik. Die 89 Föderationssubjekte

⁸ Zu dieser Unterscheidung siehe Stephan de Spiegeleire, Russian Responses to Possible EU Policy Initiatives in the Caucasus, in: Friedemann Müller, Claude Zullo (Hrsg.), European Union and the Caucasus Region: Oil, Interests, and Influence. SWP-S4, 27.12.1998, S. 101-122, hier S. 106. Zur Einteilung russischer Interessengruppen in bezug auf die Politik im Kaspischen Raum siehe auch: Anna Kreikemeyer: Konflikt und Kooperation in der kaspischen Region: Russische Interessenlagen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43-44/1998, 16.10.1998, S. 13-25.

Rußlands treten in zunehmendem Maße mit dem Ausland, insbesondere mit dem "nahen Ausland", in außenpolitischen und -wirtschaftlichen Kontakt. Der neue russische Außenminister Ivanov stellte diese Entwicklung in einem Aufsatz vom Februar 1999 als gedeihlich und weitgehend konfliktfrei dar.⁹ In Wirklichkeit gibt es auf diesem Feld aber mannigfache Konfliktpotentiale, die Moskau durch ein kürzlich verabschiedetes Gesetz "Über die Koordinierung der internationalen und außenwirtschaftlichen Verbindungen der Subjekte der Rußländischen Föderation" in den Griff zu bekommen hofft. So bestehen bei der Wahrnehmung des Kaukasus Unterschiede zwischen dem Zentrum und den Föderationssubjekten in Südrußland wie Strawropol und Krasnodar, die von konfliktbedingten Migrationen aus dieser Region und von den Entwicklungen in den nordkaukasischen nationalen Teilrepubliken und im abtrünnigen Tschetschenien unmittelbar betroffen sind. Auch zwischen den Föderationssubjekten gibt es unterschiedliche Interessenlagen und außen- und sicherheitspolitische Strategien. So verlangten die russischen Regionen im Nordkaukasus in den letzten Jahren eine klare administrative Abgrenzung gegenüber Tschetschenien, während Moskau vor diesem Schritt zurückschreckt, da er die Unabhängigkeit des abtrünnigen "Föderationssubjekts" bestätigen würde, und die nordkaukasischen Teilrepubliken wie Nordossetien und Inguschetien vor einer Isolierung Tschetscheniens warnen.

Die außenpolitischen Aktivitäten der Föderationssubjekte zeitigen freilich auch positive Effekte: Es wurden Hunderte bilateraler Abkommen zwischen den Regionen der Rußländischen Föderation und denen anderer GUS-Staaten abgeschlossen, die der Wirtschaftsverflechtung und dem Schutz russischer Bevölkerungsteile im "nahen Ausland" dienen sollen. So bestehen rund 100 solcher Abkommen mit Regionen Kasachstans. Die Föderationssubjekte weisen die Außenpolitik Moskaus in entscheidenden Fragen auf die polyethnische und multikulturelle Realität der Föderation hin, die auch nach dem Verlust der nichtrussischen Reichsperipherie für das Kernland des zerfallenen Imperiums bestehen bleibt, über den sich russische Politiker aber häufig hinwegsetzen. Zuletzt geschah dies in der russischen Haltung zur militärischen Intervention der NATO im Kosovo-Konflikt. Einige Führer nationaler Teilrepubliken wie Tatarstan, Baschkortostan und Inguschetien monierten die kulturelle, d.h. mit slavischer und christlich-orthodoxer Identität begründete proserbische Stellungnahme und das Gerede über eine Einbeziehung Jugoslawiens in die Union zwischen Rußland und Belarus und wiesen darauf hin, daß sich der nicht unbeträchtliche muslimische Bevölkerungsteil Rußlands mit "Panslavismus" als einem Element der Außenpolitik und der nationalen Identität der Föderation nicht abfinden würde.

Allein in Moskaus Politik gegenüber dem Südkaukasus in der Periode von 1997 bis 1999 identifizierte Elisabeth Fuller "at least eight separate Russian players": den Präsidialapparat, die Regierung, das Außenministerium, das Verteidigungsministerium, die Staatsduma, die Energielobby, den (ehemaligen) GUS-Exekutivsekretär Boris Beresowskij und den Föderalen

⁹ Rossijskie regiony i SNG, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 2/1999, S. 90-93.

Grenzschutzdienst.¹⁰ Wenn man in die Kaukasuspolitik Rußlands die eigene nordkaukasische Region mit einbezieht, wird das Bild noch konfuser.

Aus der Pluralität von Akteuren und Interessen in der russischen Südpolitik lassen sich zwei Hauptstränge unterscheiden: Eine "geostrategische Linie" zielte darauf ab, die neuen Staaten mit machtpolitischen Mitteln in der Sphäre des militärisch-politischen Einflusses Rußlands zu halten. Als ihre Repräsentanten galten insbesondere das Verteidigungsministerium und militärische Kreise sowie konservative Kräfte in der Duma. Eine "pragmatische Linie" steht für die Ökonomisierung nationaler Interessen und legt den Akzent auf die Beteiligung russischen Kapitals an der ökonomischen und verkehrspolitischen Neuordnung des Kaspischen Raums. Als Träger dieser Politik gelten Wirtschaftsakteure wie LUKoil, wirtschaftlich tätige Politiker wie der umstrittene Beresowskij und Repräsentanten einer generellen reformpolitischen Orientierung in der Regierung.¹¹ Der Beginn der "pragmatischen Südpolitik" wird mit der Unterzeichnung russisch-aserbaidtschanischer Abkommen über Erdölförderung im Jahr 1993 angesetzt. LUKoil sieht den Kaspischen Raum als eines seiner Hauptgeschäftsbereiche an. Es hält Anteile an drei von insgesamt 17 großen Erdölförderungsprojekten mit internationaler Beteiligung in Aserbaidtschan und ist auch in anderen Wirtschaftssektoren dieses Landes aktiv. Sein Leiter Vagit Alekperow stammt aus Aserbaidtschan und unterhält gute Beziehungen zu Präsident Alijew, obwohl dessen Außenpolitik immer stärker auf Distanz zu Rußland gegangen ist. Dabei sieht sich LUKoil allerdings nicht als ein Instrument russischer Außenpolitik an. "Wir haben hier ein rein kommerzielles Interesse, kein politisches, und wir nehmen an den Projekten teil, an denen wir uns beteiligen wollen", stellte Vizepräsident Maganow kürzlich klar.¹²

Die Grenze zwischen staatlichen und wirtschaftlichen Akteuren ist aber verschwommen. In einem Grenzbereich zwischen Staat und Wirtschaft, Geostrategie und Ökonomie, entstanden wirtschaftliche Handlungsfelder mit "imperialistischen" Einschlägen. So hat der mächtigste, mit dem Staat verwobene russische Energiekonzern Gazprom einen "Energiekrieg" mit Konkurrenten im Kaspischen Raum geführt, besonders mit Turkmenistan.¹³

Stimmen aus dem Außenministerium und seinem Umfeld bekräftigen die "pragmatische Linie" und weisen darauf hin, daß die russische Politik die Souveränität des "nahen Auslands" niemals in Frage gestellt habe und die Vorstellung einer neo-imperialen Strategie gegenüber den ehemaligen "Bruderrepubliken" der Phantasie des Westens und einiger Kräfte im "nahen

¹⁰ Elisabeth Fuller, Choices vs. Constraints: Foreign Policies of Armenia, Georgia and Azerbaijan. In: Gerhard Mangott (Hg.), Brennpunkt Südkaukasus. Aufbruch trotz Krieg, Vertreibung und Willkürherrschaft? Österreichisches Institut für Internationale Politik, Wien 1999, S. 215-246, S. 238.

¹¹ Jurij Fedorov, Kaspijskaja politika Rossii: k konsensusu elit, in: Pro et contra, t.2, no. 3, 1997.

¹² Caspian A Core Area For LUKoil Operations, June 2, 1999 Reuters Baku.

¹³ "Gazprom has obstructed any Turkmen penetration of the Russian market, pipelines or access to customers outside Russia. However, Gazprom's energy war against Turkmenistan, abetted by Moscow, drove Ashkhabad to Iran, Turkey, Germany and the United States for financial, economic and political support and weakened Moscow's future ability to leverage the situation in Turkmenistan"; Stepan Blank, Every shark east of Suez: great power interests, policies and tactics in the Transcaspian energy wars, in: Central Asian Survey, 18 (2), 1999, S. 149-184, S. 174.

Ausland" entspringe.¹⁴ Doch von einer definitiven Ablösung der "machtpolitischen" durch die "pragmatische" Linie konnte in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre nicht gesprochen werden. Dafür gab es zu krasse Rückfälle in die machtpolitische Tradition wie den Krieg in Tschetschenien oder Repressionen gegenüber Aserbaidtschan und anderen kaspischen Staaten, die sich aus russischer Sicht zu weit gegenüber dem wirtschaftlichen und politischen Einfluß des Westens öffneten. Im September 1995 erließ Präsident Jelzin ein Dekret über "Die Festlegung des strategischen Kurses der Russischen Föderation gegenüber Mitgliedstaaten der GUS", in der er die Führungsrolle Rußlands in der "Gemeinschaft" als Voraussetzung für seinen Status als Großmacht in der internationalen Politik definierte. Russische Strategiepapiere behandelten das Verhältnis gegenüber den südlichen GUS-Staaten weiterhin ambivalent: Da hieß es einerseits, Rußland müsse ein Interesse am "Souveranisierungs- und Stabilisierungserfolg" seiner südlichen Nachbarn haben, denn Hauptgefahren drohten ihm insbesondere aus der Instabilität der betreffenden Staaten. Russische und sowjetische Südpolitik habe in der Vergangenheit den ethnischen Faktor für Machtinteressen benutzt. Heute könne sich die Nutzung dieses Faktors als Bumerang erweisen. Andere strategische Analysen intendierten die Stabilisierung und Verselbständigung der südlichen Nachbarn in der GUS nicht, enthielten noch klassische "divide-et-impera"-Stereotypen, in denen auch die Nutzung ethnischer und territorialer Konflikte gegenüber unbotmäßigen Nachbarn nahegelegt wurde. Ein anonymes, aber an exponierter Stelle publiziertes Strategiepapier sah noch 1997 diesen Hebel für die Durchsetzung nationaler Interessen Rußlands im Kaukasus und in Zentralasien vor und stellte einen Katalog machtpolitischer Maßnahmen auf, der von Wirtschaftsblockaden über die Benutzung der "russischen Diaspora" als politischem Druckmittel bis zur Steuerung ethnoterritorialer Konflikte in den betreffenden Staaten reichte. Das "nahe Ausland" im Süden wurde hier zu einer Arena für den Überlebenskampf Rußlands hochstilisiert. Als Autoren dieses Artikels, der einen Sturm der Entrüstung im "nahen Ausland" auslöste, wurden Andranik Migranjan und Konstantin Satulin, der Direktor des Instituts für GUS-Studien, identifiziert.¹⁵ Vor dem Hintergrund solcher Äußerungen war es kein Wunder, daß in Staaten wie Georgien und Aserbaidtschan hinter innenpolitischen Erschütterungen wie den Putsch- und Attentatsversuchen gegenüber den Präsidenten Schewardnadse und Alijew stets der "lange Arm Moskaus" vermutet wurde. Der Druck auf diese Staaten hatte jedoch eher den Effekt, daß diese in ihrer Westorientierung bestärkt wurden. Je stärker Rußland auf seine Führungsrolle in der GUS pochte, umso mehr erlahmte die Integrationskraft der "Gemeinschaft". Gegenüber der "vertieften Integration" mittels neuer Instrumente wie der Zollunion zwischen Rußland, Kasachstan, Kirgistan und Belarus tat sich 1996 die GUAM-Staatengruppe (Georgien, Ukraine, Aserbaidtschan, Moldova) in ihrer Abneigung gegen russische Vormachtsansprüche zusammen und wurde 1999 durch den Beitritt Usbekistans zur GUUAM erweitert.

Westliche Kommentare stellten zwar eine Verschiebung bei der Artikulation "nationaler Interessen" Rußlands von machtpolitischen zu ökonomischen Akzenten fest, doch der Anteil

¹⁴ Vgl. A. Taksubaev, *Rossija in Central'naja Azija*, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 3/1999, S. 94-101, bes. S. 95.

¹⁵ SNG: *Načalo ili konec istorii?* In: *NG*, 26.3.1997.

rein wirtschaftlicher Motive am Gesamtkomplex nationaler Interessen Rußlands darf nicht überschätzt werden. Die ehemalige sowjetische Südperipherie stellt für Rußland weder eine unverzichtbare Rohstoffbasis, noch einen unverzichtbaren Markt dar, wohl aber einen potentiellen Konkurrenten auf den Energiemärkten. Der Handel mit ihren Ländern hat sich nach 1991 deutlich verringert.

Im Kaspischen Raum war Rußland der Haupthandelspartner auf Import- und Exportseite nur noch für Kasachstan, Usbekistan (Daten bis 1998) und Georgien (Daten bis Ende 1997). Gegenüber Turkmenistan und Tadschikistan ist es sowohl auf dem Import- und Exportmarkt von anderen Handelspartnern vom ersten Platz verdrängt worden (von der Ukraine bzw. Usbekistan). Im Außenhandel mit Kirgistan, Armenien und Aserbaidschan stand es nur noch entweder auf der Import- oder der Exportseite an erster Stelle.

Die Perspektive, als führende Wirtschaftsmacht im GUS-Raum und damit auch im ehemaligen sowjetischen Süden als Lokomotive für die regionale Wirtschaftsentwicklung zu fungieren, hat sich für Rußland radikal reduziert – aufgrund seiner eigenen Finanz- und Wirtschaftskrisen und der zunehmenden, wenn auch insgesamt noch auf den Energiesektor verengten Durchdringung südlicher GUS-Länder mit Investitionen aus USA, Europa und China.¹⁶

Allerdings war die Wirtschaftsverflechtung zwischen Rußland und den südlichen Nachbarn noch eng genug, daß die russische Finanzkrise von 1998 die Staaten der kaspischen Region in Mitleidenschaft gezogen und ihre Wirtschaftsentwicklung zurückgeworfen hat. Sie hat insbesondere eine Vertrauenskrise bei ausländischen Investoren im gesamten GUS-Raum hervorgerufen. In einigen Ländern geriet die gerade erst stabilisierte Nationalwährung unter Abwertungsdruck. Nach dem Rubelsturz im August kam es zu einer Welle verbilligter Importe aus Rußland nach Kasachstan und in andere Nachbarländer auf Kosten der noch schwachen einheimischen Konsumindustrien. Lediglich für Turkmenistan und Usbekistan wurde die Einwirkung dieser Krise auf die eigene Wirtschaftsentwicklung als begrenzt oder geringfügig eingeschätzt.¹⁷

Pipelines bilden zwar ein herausragendes Thema internationaler Politik im Kaspischen Raum und russischer "Südpolitik", sie stellen aber kein rein ökonomisches Objekt dar, auch wenn Transiteinnahmen als Wirtschaftsgut finanziell ins Gewicht fallen mögen. Die Frage der Routenführung neuer Pipelines ist in hohem Maße mit geopolitischer Bedeutung befrachtet.

Außerökonomische Faktoren und sicherheitspolitische Argumente spielen in der "Südpolitik" Rußlands weiterhin eine erhebliche Rolle. Sie betreffen Probleme wie die Situation der Russen und Russischsprachigen in Zentralasien, auch wenn bereits ein beträchtlicher Teil dieser Bevölkerungsgruppen aus Kasachstan und anderen Ländern der Region nach Rußland emigriert ist, unkontrollierte Migrationen über weiche Grenzen hinweg, das Überschwappen regionaler Konflikte auf das eigene Staatsterritorium u.a. Ein geographisches Argument, das

¹⁶ Vgl. dazu Russia's shrinking role in the South, EWI (East West Institute) Policy Briefs, No. 6, March 1999.

¹⁷ EU Cooperation with the New Independent States and Mongolia. http://europa.eu.int/comm/dg1a/nis/russian_crisis_impact/1.htm.

vom Rückzug europäischer Kolonialmächte aus ihren Überseebesitzungen bis zum Rückzug der USA aus Vietnam geltend gemacht werden konnte, tritt für Rußlands Verhältnis zu seiner ehemaligen Reichsperipherie eben nicht in Kraft: "Space offered a buffer".¹⁸

Dies zeigte sich nicht zuletzt bei dem Versuch Rußlands, Einfluß auf das "nahe Ausland" durch die Nutzung und Manipulation dortiger innerstaatlicher Konflikte zu wahren. Der Hebel eines ethnischen Separatismus, den Rußland oder zumindest Akteure aus Rußland in Abchasien gegenüber Georgien, in Transnistrien gegenüber Moldowa, im Karabach-Konflikt gegenüber Aserbaidschan und in anderen Fällen bewegt haben, schlug durch das tschetschenische Sezessionsdrama auf Rußland selber zurück. Die Verzahnung zwischen nord- und südkaukasischen Konflikten machte Rußland letztlich klar, daß es an offener Turbulenz an seiner Südflanke kein Interesse haben kann. Die völlige Befriedung und Konfliktbereinigung im südlichen "nahen Ausland" liegt aber auch nicht in seinem Interesse. Ein eingefrorener Zustand von "Weder Krieg noch Frieden" im Südkaukasus und anderen exsowjetischen Regionen, eine Art von "frozen instability", kommt seinen strategischen Interessen wohl am nächsten. Der Verdacht, daß Rußland definitive Konfliktlösungen nicht wünscht, wird im gesamten "nahen Ausland" geäußert.

Rußland und der Kaukasus

Was die strategischen Prioritäten Rußlands gegenüber den beiden Regionen des Kaspischen Raums betrifft, so kommt dem Kaukasus wohl noch mehr Bedeutung zu als der weitaus größeren und ressourcenreicheren zentralasiatischen Region – mit Ausnahme Kasachstans. Die Gründe dafür liegen in seiner geographischen Lage zwischen Rußland, Türkei und Iran und zwischen Schwarzem und Kaspischem Meer, in dem bereits erwähnten Ineinandergreifen von "innerem" und "nahem Ausland", von Nord- und Südkaukasus, und in seinem hohen Konfliktpotential.¹⁹ Die bislang ungelösten ethnoterritorialen Konflikte, die im Kaukasus so massiert auftreten wie in keiner anderen exsowjetischen Region, bieten innerstaatliche Angriffsflächen für den Einfluß externer Mächte. Der Karabachkonflikt, der nicht nur inner- sondern auch zwischenstaatliche Ausmaße entwickelt hat und einen harten armenisch-aserbaidschanischen Gegensatz im Südkaukasus und in der internationalen Politik bewirkt, hat für die gesamte Region äußerst negative Konsequenzen und wirkt als das stärkste

¹⁸ Dazu Raj Menon, *After Empire: Russia and the Southern "near abroad"*, in: Michael Mandelbaum (Ed.), *The New Russian Foreign Policy*, New York 1998, S. 100-166, hier S. 113.

¹⁹ Vitaly V. Naumkin, *Russia and Transcaucasia*, in: *The Transcaucasus Today: Prospects for Regional Integration*, American University of Armenia June 23-23, 1997. Conference Report, S. 105-110; Pavel Baev, *Russia's Policies in the Caucasus*, The Royal Institute of International Affairs, Russia and Eurasia Programme 1997.

Hindernis für regionale Integrationsprozesse.²⁰ Die ungelösten Konflikte machen die kaukasischen Staaten höchst anfällig für politische Gewalt und behindern den Prozeß der Demokratisierung und zivilgesellschaftlichen Entwicklung, der hier ansonsten auf bessere Voraussetzungen trifft als in der anderen Hälfte der kaspischen Region, in Zentralasien.

Gerade der kaukasische Abschnitt des Kaspischen Raums ist zu einer Bühne für die Formierung konträrer außen- und sicherheitspolitischer Beziehungsgeflechte geworden. Mit Armenien hat er Anteil an einer Restgruppe von GUS-Staaten (Belarus, Tadschikistan), die sich sicherheitspolitisch eng an Rußland anbinden, und mit Georgien und Aserbaidschan an einer Staatengruppe, die sich entgegengesetzt orientiert und sich von Rußland abzukoppeln versucht (GUUAM). Neben dem unterschiedlichen Verhältnis zu Rußland prallen pro- und antitürkische sowie pro- und antiiranische Orientierungen aufeinander. Im Verhältnis zu den südkaukasischen Staaten nimmt ein Thema, das für die nationalen Interessen Rußlands in Zentralasien als besonders relevant geltend gemacht wird, allerdings einen weitaus geringeren Raum ein: der Schutz der "Russen im nahen Ausland". Die russische Gemeinde in Georgien und Aserbaidschan ist stark geschrumpft, in Armenien praktisch nicht vorhanden.

Die militärstrategische Bedeutung, die der Kaukasus für Rußland besitzt, kam darin zum Ausdruck, daß er bei dem Bemühen Moskaus um eine Revision der Flankenregelung des KSE-Vertrags als die wichtigste Flankenzone hervortrat. Ein Kommentator aus dem Kaukasus selber bezeichnete diese Region als einen "geopolitischen Vulkan", auf dem sich internationale Pipelineprojekte mit internen Konfliktzonen und Erdölpolitik mit Konfliktmanagement überkreuzen und sich konträre Interessenachsen herausbilden.²¹ Rußland setzt die geostrategische Bedeutung des Kaukasus schon allein deshalb als sehr hoch an, weil in seiner Wahrnehmung diese Region zum Hauptobjekt amerikanischer Einflußnahme im postsowjetischen Raum geworden ist. 1997-1998 intensivierte die US-Regierung ihre Kontakte zu Aserbaidschan und Georgien. Die Präsidenten Alijew und Schewardnadse und die meisten hochrangigen Politiker Georgiens, Aserbaidschans und Armeniens besuchten Washington. Hohe Beamte des State Department, des US-Verteidigungsministeriums und der Wirtschaftsressorts, Senatoren und Kongreßabgeordnete und amerikanische Geschäftsleute gingen in den Regierungsgebäuden und Präsidentenpalästen in Tiflis und Baku ein und aus. In der Wahrnehmung Rußlands haben die USA bereits ein breites Netz von NGOs und privaten Fonds über die Region gespannt, durch das sie nicht zuletzt auch Einfluß auf die öffentliche Meinung in den kaukasischen Staaten nehmen. Von 801 Mio. Dollar Finanzhilfen, die Washington im Oktober 1998 für GUS-Staaten bis

²⁰ "The Armenien-Azerbaijani conflict has far-reaching consequences for the region and beyond. For the Caucasus, its main implication is that it renders it impossible for the Caucasian states to act in concert against outside threats to the region. The fact that relations between the two warring countries follow the rules of a zero-sum game presents the possibility for extra-regional actors to get a foothold in the Caucasus by lending support to either party, thereby altering the balance of power in the region. This naturally translates into chronic political instability in the Caucasus. Moreover, it helps to perpetuate the economic underdevelopment of the region." Svante Cornell, *Geopolitics and Strategic Alignments in the Caucasus and Central Asia, Perceptions*. *Journal of International Affairs*, June-August 1999.

²¹ Gasan Kuliev, *Geopolitičeskie kollizii Kavkaza*, in: *Central'naja Azija i Kavkaz*, No. (3) 4, 1999, S. 23.

zum September 2000 vorgesehen hat, entfallen 228 Mio. auf die drei südkaukasischen Staaten. Ein Teil dieser Summe ist für Maßnahmen zur Regelung der Konflikte um Abchasien und Berg-Karabach vorgesehen. Rußland sieht seine bevorzugte Stellung bei der Regelung inner- und zwischenstaatlicher Konflikte im Kaukasus an westliche Konkurrenten und internationale Organisationen verloren gehen. Offiziell kooperiert es allerdings mit internationalen Partnern bei der bislang erfolglosen Regelung des Karabach-Konflikts in der sogenannte Minsker Gruppe der OSZE und begrüßt die Internationalisierung der Konfliktbearbeitung in diesem Falle ebenso wie die USA. In bezug auf den Abchasienkonflikt beobachtet Moskau allerdings das georgische Werben um die Ersetzung russischer Friedenstruppen durch internationale Kontingente und um eine stärkere Einbeziehung Washingtons in die Konfliktregelung mit Argwohn.²²

Aserbaidschan wurde zu einem Hauptadressaten der US-Außenpolitik und Wirtschaftsaktivität im gesamten GUS-Raum, obwohl die bilateralen Beziehungen noch immer durch das Verbot direkter amerikanischer Hilfe behindert werden, das 1992, auf dem Höhepunkt des Karabach-Konflikts, durch die Section 907 des Freedom Support-Act vom Kongreß formuliert wurde. Das Land rückte in den Mittelpunkt der kaspischen Region, obwohl Turkmenistan und Kasachstan noch reicher an Energieressourcen sind und Usbekistan das größere politische, wirtschaftliche und demographische Potential besitzt, sich zu einer eigenständigen Regionalmacht zu entwickeln. Der amerikanische Botschafter in Baku, Stanley Escudero, trug zu der verstärkten Aufmerksamkeit der US-Außenpolitik für dieses Land bei, so wie er zuvor in seiner Amtszeit in Taschkent Usbekistan als das "geostrategische Zentrum" Mittelasiens in den außenpolitischen Horizont Washingtons gerückt hatte. Amerikanische Firmen wie Amoco, Ramco, Pennzoil, Exxon, Mobil und Chevron sind an internationalen Kontrakten über die Ausbeutung aserbaidshanischer Ölfelder mit einem Investitionsvolumen von 45 Mrd. Dollar beteiligt und fungieren in einigen Kontrakten als Operator.

Russische politische Kommentatoren haben verstärkt nach der Machtdemonstration der NATO auf dem Balkan die Erosion des russischen Einflusses im Kaukasus beklagt und Alarm gegenüber dem wachsenden Einfluß auswärtiger Akteure geschlagen. Mitglieder der Regierung haben sich allerdings mit entsprechenden Kommentaren zurückgehalten. Erstmals äußerte sich im Juni 1999 der damalige Nationalitätenminister Abdulatipow zu diesem Thema und wies darauf hin, daß auswärtige Mächte ein "Maximum an Kontrolle über die wirtschaftliche und politische Entwicklung des Kaukasus" erstrebten. Dabei hing Rußlands Schicksal als Vielvölkerstaat und Föderation zuvörderst von den Entwicklungen in seinem eigenen Hoheitsgebiet im Nordkaukasus ab.²³ Doch gerade die Politik gegenüber dieser Region war bislang das Paradebeispiel für eine völlig unkoordinierte "Südpolitik".

²² S. Černjavskij, Kavkazskaja strategija Vašingtona, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 1/1999, S. 22-28.

²³ NG, 26.6.1999.

Rußland und Zentralasien

In Zentralasien ist das Verhältnis Rußlands zu demjenigen Staat am distanziertesten, der aufgrund seiner Bevölkerungsgröße, seiner zentralen Lage in der Region und anderer Faktoren über das größte Potential zu einer eigenständigen Regionalmacht verfügt, nämlich zu Usbekistan. Dieses Land gebärdet sich immer stärker als ein "regional player in its own right".²⁴ Usbekistans regionale Außenpolitik bringt eine westliche Studie auf folgende Formel: "to keep Moscow out and Washington in, and to increase its regional role while avoiding strife on its southern and eastern borders from spreading into the country".²⁵ Usbekistan ist nicht nur darauf ausgerichtet, sich selber dem Einfluß Rußlands zu entziehen, was seine Außenpolitik der anderer GUUAM-Staaten vergleichbar macht, es erstrebt darüber hinaus für sich selber einen hegemonialen Status in Mittelasien, womit es aber seine Nachbarn Kasachstan, Kirgistan und Tadschikistan eher zur außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Rußland hin bestärkt. Usbekischer Einfluß in Südkirgistan wird in Bischkek als ein größeres Problem perzipiert als noch bestehende Abhängigkeiten von Rußland. Auch in Tadschikistan wird der Einfluß Usbekistans, der sich besonders auf den Nordteil der Republik bezieht, als gefährlich wahrgenommen. Spannungen zwischen Duschanbe und Taschkent haben in letzter Zeit zugenommen. Am 16. August 1999 protestierte die tadschikische Regierung sogar gegen einen Bombenangriff im Nordosten des Landes, der laut Taschkent irrtümlich erfolgt war, als die usbekische Luftwaffe "Banditen" im usbekisch-kirgisischen Grenzgebiet – und zwar auf kirgisischer Seite (!) – verfolgte. Seine regionalpolitischen Ambitionen konnte Usbekistan bisher allerdings kaum befriedigen. Beim Einfluß über Tadschikistan verlor es erheblich an Boden gegenüber Rußland. Der Versuch, eine pro-usbekische und anti-islamistische Einflußzone im Norden Afghanistans zu schaffen, scheiterte am Vormarsch der Taliban.

Die außen- und sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen Moskau und Taschkent unterlagen in den letzten Jahren starken Schwankungen. Nach seinem Ausschluß aus der Rubelzone 1993 hatte Usbekistan Rußland als außenpolitischen Partner heruntergestuft und sich zunehmend westlichem, vor allem amerikanischem Einfluß geöffnet. Mitte der neunziger Jahre verstärkten die USA ihre Beziehungen zu Taschkent und entdeckten Usbekistan als den "geopolitischen Mittelpunkt Zentralasiens", einer Region, die zu diesem Zeitpunkt ihre strategische Aufmerksamkeit erregte. Zuvor hatte Usbekistan aufgrund seiner Demokratisierungsdefizite und negativen menschenrechtspolitischen Bilanz in der US-Außenpolitik eher ein geringes Ansehen gehabt. Die Intensivierung der US-Politik gegenüber Usbekistan wurde vor allem durch den neuen amerikanischen Botschafter in Taschkent, Stanley Escudero, vermittelt, der das Land Washington als engsten Partner im Kaspischen Raum empfahl. Unter den Präsidenten Zentralasiens übernahm Islam Karimow amerikanische außenpolitische Positionen am weitesten, so in Hinsicht auf die US-Sanktionen gegenüber dem Iran und die Bewertung der Osterweiterung der NATO. Als Hauptbedrohungen der Souveränität und Stabilität des eigenen Staats identifizierte er neben den Erscheinungsformen ethnischen und

²⁴ Svante Cornell, *Geopolitics and Strategic Alignments*.

²⁵ Ebenda.

religiösen Fanatismus' in den benachbarten Bürgerkriegsländern Afghanistan und Tadschikistan – also neben einer "Bedrohung aus dem Süden", wie sie sich aus der Sicht Taschkents darstellt – einen immer noch lebendigen "Großmachtchauvinismus", womit der Einfluß der alten Kolonialmacht Rußland in Mittelasien bezeichnet wurde. Doch seit 1997 mehrten sich Anzeichen für eine Wiederannäherung an Rußland: Die Regierung teilte ihren Wunsch nach intensiverer Wirtschaftskooperation mit Moskau mit. Bisher hatte man sich in Taschkent verächtlich über die Wirtschaftsreformen in Rußland geäußert. Hinter dem Sinneswandel standen Veränderungen im Verhältnis zu westlichen Staaten, die Usbekistans etatistische Wirtschaftspolitik kritisierten. Nach einem Botschafterwechsel in Taschkent von Escudero zu Josef Presel verschoben die USA bei der Einschätzung Usbekistans den Akzent wieder stärker zu einer kritischen Bewertung der politischen und menschenrechtlichen Reformbilanz des Landes, und die sah schlecht aus.

Die bisherige antirussische Rhetorik in Taschkent wurde deutlich abgemildert. Im Mai 1998 beschlossen Usbekistan, Rußland und Tadschikistan verstärkte zwischenstaatliche Kooperation, die nicht nur wirtschaftliche Themen, sondern Probleme politischen und ideologischen Charakters umfassen sollte. Vor allem der gemeinsame Kampf gegen Gefahren des islamischen Fundamentalismus in Mittelasien und im Nordkaukasus wurde dabei genannt. Der Pressesprecher des russischen Präsidenten kommentierte diesen Schritt damit, "daß Rußland in Mittelasien tatsächlich strategische Partner hat, die daran interessiert sind, daß es mit seinen Interessen und mit seinem realen Gewicht in Mittelasien bleibt".²⁶

Doch 1999 kam es dann wieder zu einer erneuten Wende gegen Rußland. Usbekistan kündigte seinen Austritt aus dem 1992 – ausgerechnet in Taschkent – geschlossenen kollektiven Sicherheitsvertrag der GUS an. Präsident Karimow legte erneut eine gegenüber russozentrischen Tendenzen äußerst allergische Auffassung der GUS dar und beschränkte Integration ausschließlich auf wirtschaftliche Themen, was jegliche außen- und sicherheitspolitische Kooperation ausschloß. Und mit dem Beitritt Usbekistans zur GUAM, der ausgerechnet auf dem NATO-Jubiläum in Washington im April 1999 vollzogen wurde, trieb Taschkent die Distanzierung von Rußland auf die Spitze. Zu den Haupttreibungspunkten waren wachsende Divergenzen in der Politik gegenüber Tadschikistan und dem Iran geworden. Besonders die Unzufriedenheit Taschkents mit der Lage in Tadschikistan und der russischen Politik in dem Nachbarland gab hier den Ausschlag. Rußland und Usbekistan hatten von Beginn der innenpolitischen Konflikte in dem Land an Einfluß auf Tadschikistan ausgeübt und hatten beide die islamische Opposition als Gegner identifiziert. Doch sie verfolgten unterschiedliche Ziele. Taschkent unterstützte die alte Machtelite aus dem nördlichen Landesteil Leninabad (Chodschent), die jahrzehntelang die Tadschikische Unionsrepublik regiert hatte und die mit der in diesem Landesteil Tadschikistans konzentrierten usbekischen Minderheit in Berührung stand. Rußland verhielt sich gegenüber konkurrierenden regionalen Gruppierungen eher neutral. Sein Ziel bestand nicht in der Wiederermächtigung der alten Nomenklatura, die sich ohne Hilfe von außen nicht mehr an

²⁶ Itar-Tass, russ., 6.5.1998.

der Macht halten konnte und von ihren Konkurrenten aus dem Landesteil Kulob schließlich verdrängt wurde, sondern in der Schaffung eines überlebensfähigen Regierungssystems in dem Bürgerkriegsland. Die neuen Machtstrukturen nach dem Abschluß des von Rußland und Iran vermittelten Friedensvertrags von 1997 entwickelten sich gegen die usbekischen Interessen, weil sie die islamischen Oppositionskräfte in Tadschikistan integrierten, während die entmachtete Elite aus dem Norden in den "nationalen Versöhnungsprozeß" nicht einbezogen wurde. Dagegen läßt Präsident Karimow für den Umgang mit islamischer und jedweder Opposition nur eine Antwort gelten: Repression.

Unter wirtschaftlichen und energiepolitischen Gesichtspunkten bildet freilich ein anderes Land das Zentrum internationaler Aufmerksamkeit in Zentralasien, nämlich Kasachstan. Hier liegen die Schwerpunkte des prospektiven kaspischen Erdölbooms. Das bereits in sowjetischer Zeit explorierte Ölfeld von Tengiz, das die bisher größte amerikanische Investition im Kaspischen Raum angezogen hat, fällt unter die zehn größten Fundstätten der Welt. Ein anderes Feld, das von Kashagan, soll Tengiz noch in den Schatten stellen und über dreimal größere Vorräte verfügen. Für die amerikanische Strategie eines Ost-West-Korridors, der den Öl- und Gasstrom aus der kaspischen Region durch den Kaspischee hindurch via Türkei nach Westen leitet, sind die Öl- und Gasfelder Kasachstans unverzichtbar, da die Ressourcen Aserbaidschans allein diese enorm aufwendige Exportroute nicht rechtfertigen. Andere projektierte oder teilweise bestehende Pipelinerouten aus Kasachstan leiten Erdöl und Erdgas zum russischen Schwarzmeerhafen Noworossijsk. Auch Südrouten nach Iran, Pakistan und Indien stehen zur Debatte. Und mit China hat Kasachstan eines der größten Investitionsprojekte im Kaspischen Raum überhaupt getätigt. Peking investiert über neun Mrd. Dollar in die Förderung kasachstanischen Erdöls und in die Errichtung einer Pipeline nach Xinjiang-Uigur. So wurde Kasachstan zu einem Hauptobjekt internationaler Pipelinepolitik und -konkurrenz im Kaspischen Raum, obwohl es auf dem Weltmarkt für Erdöl zur Zeit noch ein völlig marginaler Mitspieler ist. 1998 lag sein Anteil an den Ölexporten aus dem exsowjetischen Raum bei weniger als 10%, sein Anteil an der Ölproduktion in diesem Raum bei 6,6%. Damit befriedigte es gerade einmal 0,4% der weltweiten Nachfrage.²⁷

Für Rußland besitzt Kasachstan eine hohe strategische Bedeutung. Zwischen den beiden flächenmäßig größten Ländern Eurasiens verläuft die längste "weiche" Staatsgrenze der Welt. Müßte Rußland diese Grenzlinie befestigen und den vorgeschobenen Grenzschutz an den alten sowjetischen Außengrenzen in Mittelasien aufgeben, kämen astronomische, nicht zu bewältigende Ausgaben auf Moskau zu. Der trotz starker Emigration in den neunziger Jahren noch immer beträchtliche, vor allem im Norden konzentrierte russische und russischsprachige Bevölkerungsanteil Kasachstans verleiht der russischen Außenpolitik gegenüber diesem Land ebenso eine innenpolitische Dimension wie umgekehrt der Rußland-Politik Kasachstans. Das "russische Problem" Kasachstans wurde als ethnopolitisches Konfliktpotential zwar überschätzt und hat längst nicht jene Brisanz entwickelt, die erste Prognosen über die

²⁷ Economist Intelligence Unit. Country report Kazakhstan. 1st quarter 1999, S. 7.

Stabilität des Landes zu Beginn seiner Unabhängigkeit vorausgesagt hatten,²⁸ es bleibt aber ein Bestimmungsfaktor der bilateralen Beziehungen. An einer Destabilisierung Kasachstans kann Moskau schon deshalb kein Interesse haben, weil dessen Territorium von 2,7 Mio. km² für Rußland eine Pufferzone gegenüber dem unruhigeren und in stärkerem Maße von ethnischen und religiösen Unruhen bedrohten Mittelasien bildet. Im Kaukasus fehlt Rußland eine vergleichbare Pufferzone. Umgekehrt hat Kasachstan Gründe, seine Sicherheitspolitik nicht auf eine Abkoppelung von Rußland auszurichten, wie dies in den GUUAM-Staaten geschieht. Seine Nachbarschaft im Süden und Osten erscheint dem Land keineswegs verlässlicher als die alte Kolonialmacht im Norden. Mit China bestehen zwar geregelte und friedliche bilaterale Beziehungen und ein wachsender Außenhandel, ganz zu schweigen von dem "Jahrhundertvertrag" (Nasarbajew), der mit Peking über die Ausbeutung von Ölfeldern in Westkasachstan und eine Pipeline aus der Region nach China abgeschlossen wurde, aber das ungeheure demographische Gefälle zwischen beiden Ländern flößt dem extrem dünn besiedelten Kasachstan doch Furcht ein, und das Szenario einer Eskalation secessionistischer Unruhen im Westen Chinas, in Xinjiang-Uigur mit seiner türkisch-muslimischen Stammbevölkerung, und massiver Gegenmaßnahmen des chinesischen Gewaltapparats konfrontiert Kasachstan mit einer unbequemen Nachbarschaft im Osten.

Im Falle Kasachstans waren die Wirtschafts- und Transportstrukturen in sowjetischer Zeit noch enger mit Rußland verbunden gewesen als in den meisten übrigen Unionsrepubliken. Die Auswirkungen der russischen Finanz- und Wirtschaftskrise von 1998 zeigten, wie viel von dieser Abhängigkeit trotz der jahrelangen Bemühungen um die Befestigung der Unabhängigkeit des Landes und seiner Einbindung in internationale Wirtschaftsbeziehungen noch übrig geblieben war. Die Außenpolitik des Präsidenten Nasarbajew kann als ein Balanceakt zwischen der Souveränitätsbehauptung Kasachstans, dem Bemühen, möglichst viele ausländische Mächte und Akteure in der kaspischen Region zu involvieren, und einem pragmatischen Umgang mit den aus sowjetischer Zeit ererbten Integrationszwängen beschrieben werden. Unter allen Präsidenten der GUS-Staaten sprach sich keiner so häufig und nachdrücklich für Integration sowohl im gesamten exsowjetischen Raum als auch in seinen einzelnen regionalen Abschnitten aus wie Nasarbajew, der mit dem Konzept einer "Euroasiatischen Union" auch ein eigenes Integrationsprojekt für den GUS-Raum vorgelegt hat. Kasachstan ist in mehrere Kooperationsstrukturen integriert, nicht nur in die GUS, sondern auch an eine mit Usbekistan, Kirgistan und Tadschikistan gebildete "zentralasiatische Wirtschaftsunion" und die mit Rußland, Belarus und Kirgistan gebildete "Zollunion", die Nasarbajew 1998 sogar zu einem "Wirtschaftsblock" verdichten wollte. Mit Rußland und China sowie den an China angrenzenden zentralasiatischen Staaten (Kirgistan, Tadschikistan) arbeitet Kasachstan in der sogenannten "Schanghai-Gruppe" zusammen, die sich auf ihrem letzten Gipfeltreffen in Bischkek im August 1999 besonders der Eindämmung des religiösen Extremismus sowie des Waffen- und Drogenhandels in Zentralasien widmete. Auf allen Integrationsfeldern betont Nasarbajew die Gleichberechtigung der Mitglieder; auf dem einen

²⁸ Beate Eschment, Hat Kasachstan ein "Russisches Problem"? Revision eines Katastrophenbildes. Sonderveröffentlichung des BIOst, Februar 1998.

spielt Rußland die Rolle des "älteren Bruders", auf dem anderen wird Usbekistan dieser Anmaßung verdächtigt. Unrealistisch an Nasarbajews Integrationseuphorie wirkt freilich der Vergleich mit der EU in Aussagen wie folgender aus dem Jahr 1998:

Es ist die Europäische Union, die das anschaulichste Beispiel von Integration demonstriert. Warum soll man das Rad erfinden, wenn es bereits existiert? Man muß es nur unseren Straßenverhältnissen anpassen.²⁹

Anders als Usbekistan bemühte sich Kasachstan stets um Zusammenarbeit mit Rußland. Das bilaterale Verhältnis ist allerdings nicht frei von Unstimmigkeiten: Die kasachstanische Führung macht Moskau für das Scheitern der GUS-Integration und für die Kooperationsmängel in der Zollunion verantwortlich; Moskau blieb die jährliche Miete für den von Kasachstan gepachteten Weltraumbahnhof Baikonur schuldig und zeigte sich 1998 über die Gewährung von Überflugrechten für die US-Luftwaffe bei der Sondierung von Umweltschäden auf ehemaligen Nukleartestgeländen in Kasachstan vergrätzt. Der Streit um die Nutzungsrechte im Kaspischen Meer konnte halbwegs beigelegt werden, nachdem Moskau von seiner anfänglichen Position eines kollektiven Nutzungsregimes der Anrainer nach und nach dazu überging, die Nutzung nationaler Sektoren zu akzeptieren. Bei der Verurteilung der NATO-Luftschläge gegen Jugoslawien war Kasachstan derjenige Staat im Kaspischen Raum, der sich am weitesten der russischen Position annäherte. Dabei teilte es allerdings nicht die proserbischen Sympathien Rußlands, sondern verurteilte die Gewaltakte der Serben gegen die muslimische Bevölkerung des Kosovo und blieb auch weiterhin der Kooperation mit der NATO über das Programm "Partnerschaft für Frieden" und gemeinsamen Manöverprojekten zugetan. Der Balanceakt zwischen Rußland, dem Westen und anderen maßgeblichen außenpolitischen Partnern wie China wird von der Bevölkerung Kasachstans offenbar mitgetragen, die im übrigen – insbesondere hinsichtlich der sozialökonomischen Entwicklung – zunehmend Kritik an der Regierung und am Präsidenten äußert. Bei einer Meinungsumfrage von 1998 setzten die Respondenten den Rang außenpolitischer Partner folgendermaßen an: Rußland (1,8) zentralasiatische Republiken (3,4), China (3,5), Europäische Länder (3,9), USA (4,2), GUS (4,3), asiatisch-pazifische Region (6,2), Islamische Länder (6,5). 45% der 217 Respondenten akzeptierten die NATO-Osterweiterung und begrüßten die Kooperation mit dem westlichen Sicherheitssystem. Etwa ein Drittel hielt die prioritäre sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Rußland und eine vorsichtig-distanzierte Haltung zur NATO dagegen. 76% begrüßten die Zusammenarbeit mit der EU, 18% lokalisierten Europa außerhalb des außenpolitischen Horizonts ihres Landes.³⁰ Kasachstan hat von allen zentralasiatischen Staaten am meisten Auslandsinvestitionen angezogen, wobei insbesondere die USA eine beachtliche Präsenz im "Land des Schneeoparden" aufgebaut haben.

Mit seiner Ressourcenvielfalt – Kasachstan ist weniger als Aserbaidschan und Turkmenistan auf den Energiesektor eingeengt, sondern verfügt über eine breitere industrielle

²⁹ Zit. in Nezavisimaja gazeta, 24.1.1998.

³⁰ Chsju Chuëi Fang, Vyboročnoe mnenie obščestvennosti o vnešnej politike Kazachstana, in: Kazachstan. Analitičeskie issledovanija Spekr, 1/1999, S. 33-42.

Produktionspalette – könnte das riesige Land zum Hauptkonkurrenten Rußlands im Süden und Osten Eurasiens werden, wenn ihm die Modernisierung und Umstrukturierung seiner völlig veralteten Industrieanlagen gelingt. So bleibt das Verhältnis zu Rußland ambivalent. Unter den "Großen" des Kaspischen Raums ist Kasachstan allerdings derjenige unabhängig gewordene Staat, der noch am engsten mit Rußland kooperiert und diese Kooperation als eine Konstante seiner diversifizierten Außenpolitik ansieht.

Für russische Kommentatoren fällt neben dem wachsenden amerikanischen Einfluß im Kaspischen Raum die Rolle der Türkei ins Gewicht, die selbst von liberalen Politikern in Rußland als "Bedrohung aus dem Süden" dargestellt wird. So äußerte sich der Vize-Vorsitzende des Verteidigungskomitees der Staatsduma, Aleksej Arbatov, häufig über die "türkische Gefahr". Mit der anderen traditionellen Einflußmacht im Kaukasus und in Mittelasien, mit dem Iran, teilt Rußland dagegen eine Reihe gemeinsamer Interessen im Kaspischen Raum. Berührungen mit dem Iran werden in der russischen politischen Publizistik ambivalent behandelt. Da wird einerseits an der iranischen Außenpolitik geschätzt, daß sie als ein vehementer Gegner einer unipolaren, von den USA bestimmten Weltordnung auftritt und sich gegenüber erheblichem Druck durch Wirtschaftsblockaden ihre Unabhängigkeit bewahrt habe. In links- und rechts-konservativen antiwestlichen Kreisen wird der Iran als Verbündeter in einer Allianz gegen westlichen Einfluß im "Greater Middle East" gesehen. Da wird aber andererseits der Iran mit dem islamischen Fundamentalismus assoziiert, der für Rußland einen Hauptaspekt von "južnaja ugroza" bildet. Dabei werden allerdings seine religiös-ideologischen Missionsversuche im exsowjetischen Süden als nicht sehr bedeutend eingestuft – in Übereinstimmung mit westlichen Beobachtern, die ebenfalls die Einflußnahme des Iran im Süden der GUS eher als pragmatisch bezeichnen und die aggressiveren Missionsbemühungen gegenüber den exsowjetischen Muslimen sunnitischen Mächten zuschreiben. Ausschlaggebend für das russisch-iranische Verhältnis sind einige konkrete Interessengemeinschaften, die entscheidende Themen russischer Südpolitik berühren. Moskau und Teheran fühlen sich beide den Bemühungen dritter Mächte ausgesetzt, ihre regionalen Interessen- und Machtsphären einzuschränken; in der regionalen Außenpolitik beider Staaten gibt es Interessenkonvergenzen im Kaspischen Raum – Teheran war lange Zeit Moskaus engster Verbündeter im Streit um den Rechtsstatus des Kaspischen Meers – und in Afghanistan; beide beteiligten sich intensiv an einer Konfliktregulierung in Tadschikistan; Iran ist ein Hauptabnehmer russischer Waffen und wird von Rußland beim Aufbau seiner Kernkraftwerke unterstützt. Die iranische Seite betonte die Allianz mit Rußland gegen eine Expansion des Westens in das strategische Vakuum, das im postsowjetischen Kaspischen Raum entstanden ist, noch stärker und griff dabei gerne auf den als Quelle des iranisch-russischen Dialogs angesehenen Brief Ayatollah Chomeinis an Gorbatschow von 1989 zurück. Dabei haben sich die politischen Beziehungen zum Nachbarland Aserbaidschan in dem Maße verschlechtert, in dem die aserbaidshanische Führung ihre Außen- und Sicherheitspolitik auf den Westen ausgerichtet hat. Die Spannungen nahmen so weit zu, daß die aserbaidshanische Sicherheitspolitik heute Iran als eine maßgebliche "Bedrohung aus dem Süden" auffaßt. Den amerikanischen Bemühungen, Iran aus der Transportlogistik des Kaspischen Raums und von der Ausbeutung seiner fossilen Energieträger auszuschließen, hielt der Ausgeschlossene

selber entgegen, daß sein ausgebautes Pipeline- und Transportnetz die kürzeste und kostengünstigste Ausfuhroute für kaspische Rohstoffe bietet und bei jeder von Washington unterstützten Alternativroute politische, ideologische und geostrategische Zielsetzungen die wirtschaftliche Rationalität überwiegen. Mit seinem Transitangebot für den zukünftigen Gas- und Ölfluß aus dem Kaspischen Raum kann der Iran freilich auch Rußland entgegentreten, wenn dieses versucht, sein traditionelles Transitmonopol aufrecht zu erhalten. Der Iran ist auf dem Energie- und Transportmarkt eben auch ein relevanter Konkurrent für Rußland.

Ist Rußland im Süden entmachtet?

Die Frage wird kontrovers beantwortet. Da summiert eine westliche Studie die strategischen Trends im "Kaspischen Raum" nach 1991 zum Gesamtbild einer endgültigen Entmachtung Rußlands in Regionen, in denen es mindestens anderthalb Jahrhunderte lang Herrschaft ausgeübt hatte. Rußlands Rolle als "sole arbiter" für die Entwicklung kaukasischer und mittelasiatischer Länder sei unwiderruflich verloren gegangen.³¹ Dafür haben nicht zuletzt die politischen Führungen im "nahen Ausland" durch Diversifizierung der Außenpolitik und die Einbindung ihrer Länder in internationale Beziehungen seit Beginn der staatlichen Unabhängigkeit gesorgt. In zunehmendem Maße wuchs die amerikanische Politik im Kaspischen Raum in die Rolle des "arbiter" hinein, ihr Einfluß auf außen- und wirtschaftspolitische Entscheidungen der regionalen Staaten nimmt zu. Eine andere Studie weist dagegen auf die gravierende Machtungleichheit hin, die trotz der Schwächung Rußlands zwischen der ehemaligen Reichsmetropole und ihrer verloren gegangenen südlichen Peripherie nach wie vor besteht. Gegenüber einigen traditionellen und neuen Einflußmächten im Kaspischen Raum, gegenüber den USA, China oder der Türkei, mag der Schwund strategischer Macht Rußlands evident sein, gegenüber den unabhängig gewordenen Staaten dieser Region selber verhalte es sich anders. Rußlands innere Schwäche werde dadurch relativiert, daß die Staaten dieser Region ebenfalls ungefestigt sind.³²

An Konflikt- und Krisenpotentialen gibt es westlich und östlich des Kaspischen Meers keinen Mangel, auch wenn zum Beispiel Georgien und Aserbaidshan das anfängliche Image des "failing state" überwunden haben und Kasachstan entgegen voreiligen Prognosen nicht entlang einer Nord-Süd-Linie und seiner slawisch-kasachischen Bevölkerungsteile auseinandergebrochen ist. Die von Europa und den USA erhoffte Festigung der – freilich noch sehr jungen – Staaten auf "demokratischer", "zivilgesellschaftlicher" Entwicklungsgrundlage ist dennoch hinter den Erwartungen zurück geblieben, und allen Ländern der Region ist das "weak state syndrom" erhalten geblieben. Mit mannigfachen sozialökonomischen, ethnopolitischen und anderen Konfliktpotentialen und bereits evidenten Konflikten im Kaspischen Raum sind Regierungen konfrontiert, deren Effizienz und Stabilität eingeschränkt sind – und zwar durch einen Grundzug politischer Kultur im Kaspischen

³¹ Garnett, *Russia and the Former Soviet South*, a.a.O.

³² Menon, *After Empire*, a.a.O.

Raum, den ein westlicher Kommentator mit "overpersonalized, underinstitutionalized" auf den Punkt bringt.³³

In den meisten Staaten der Region werden solide politische Institutionen, eine faktische und nicht nur formelle Gewaltenteilung und eine Zivilgesellschaft mit tragfähigen Wurzeln in der Bevölkerung durch die allumfassende paternalistische Präsidialgewalt ersetzt. "Demokratie" und "Zivilgesellschaft" erweisen sich immer deutlicher als ein normativer Ansatz, dem die lokalen Politiker zwar ihren verbalen Tribut zollen, dem die historischen Entwicklungsbedingungen aber offenbar widerstreben. Durch den personalistischen Charakter der Regime, der in Turkmenistan durch einen bizarren Personenkult auf die Spitze getrieben wird, entsteht im Kaspischen Raum die Gefahr von Nachfolgekonflikten beim Tod eines Präsidenten. Ein relativ hohes Bevölkerungswachstum und eine junge Altersstruktur der Bevölkerung zwingt die politischen Führer für ein halbwegs adäquates Wirtschaftswachstum zu sorgen – dies in einer wirtschaftlich schwierigen und länger als ursprünglich vermutet dauernden Transitionsphase. Anderenfalls entsteht in der südlichen Nachbarschaft Rußlands die aus der Dritten Welt bekannte Gefahr von "anomic, discontented, mobilizable mass" und für Rußland selber der bereits erwähnte "pull of peripheral instability".³⁴ In die internationale kaspische Erdöl- und Erdgas-Bonanza der letzten Jahre mischen sich zunehmend kritische Töne, die auf das Beispiel der OPEC-Staaten und auf sozialökonomische sowie politische Gefahren hinweisen, die sich im Rohstoffreichtum unterentwickelter Länder verbergen.³⁵ Für die kaspischen Staaten einschließlich Rußlands tritt in westlichen Analysen zunehmend die Entwicklungsperspektive des "rentier state" hervor.³⁶ Freilich bietet der Rohstoffreichtum den Ländern auch positive Entwicklungsperspektiven. Die internationale Aufmerksamkeit, die der Rohstoffreichtum auf sie gelenkt hat, stellte ein wichtige Ressource für ihre Verwirklichung als neue Staatssubjekte dar. Aber die Annahme, ausländische Investitionen, neue Pipelines und außenpolitische Verbindungen zur westlichen Staatenwelt würden zwangsläufig zur Verfestigung zivilgesellschaftlicher und rechtsstaatlicher Entwicklung führen, muß wohl in Frage gestellt werden.

Wenn Rußland auch nicht mehr "sole arbiter" für das Schicksal der ehemaligen Bruderrepubliken in einem Raum vom Kaukasus bis zum Pamir ist, ein relevanter "arbiter"

³³ Menon, *After Empire*.

³⁴ Ebenda.

³⁵ Vgl. besonders: Jahangir Amuzegar, *OPEC as Omen*, in: *Foreign Affairs*, 6/1999. S. 95-111.

³⁶ "We can view these states as rentier states whose main revenue comes from an external royalty or rent, namely oil and gas sales, the production of which is largely unrelated to the rest of the domestic economy. The concept of the rentier state originated with regard to Iran under Shah Mohammad Pahlavi (1941-79) but has grown to include other oil-producing Arab states...The establishment of rentier states in the CIS means that their stability depends on a continuing flow of energy revenues. To the degree that those revenues are interrupted or interdicted these states internal and thus external stability becomes open to question. The fact that all these states, including Russia, are rentier states poses the Norway or Nigeria conundrum as a lasting structural issue which will not go away anytime soon even with foreign investment. It is not enough for these governments to obtain foreign investment and diplomatic-military support they must use those newly acquired advantages wisely over a long time to develop and stabilize". Stephen Blank, *Every shark East of Suez*, S. 170.

bleibt es vorläufig weiterhin. So wurden Waffenstillstandsvereinbarungen in den regionalen Hauptkonflikten von Georgien bis Tadschikistan maßgeblich von Rußland vermittelt, obwohl es jeweils von mindestens einer Konfliktseite als ungeigneter Vermittler angesehen und sein Handeln als eine Mischung aus Konfliktnutzung-, -manipulation und -regulierung wahrgenommen wurde. So wähnt sich Georgien weniger in einen ethnischen Konflikt mit den Abchasen als in ein Sezessionsdrama verstrickt, das ihm von imperialen Kräften in Rußland auferlegt wurde, und ein Hauptrepräsentant der gegenwärtigen Außenpolitik Aserbaidschans, der Präsidentenberater Vafa Guluzade, neigt immer mehr dazu, als den eigentlichen Gegner im Karabachkonflikt nicht Armenien, sondern Rußland zu identifizieren. Mit dieser Perzeption, nach der interne Konflikte von außen induziert worden sind, entlassen sich georgische und aserbaidshanische Politiker freilich auch aus ihrer eigenen Mitverantwortung für die Eskalation des jeweiligen Konflikts.

Die russische Armee hat zwar einen dramatischen Verlust an Kampfbereitschaft, Ausbildung und Moral, an Quantität und Qualität erlitten, aber die größtenteils noch rudimentären Streitkräfte der acht südlichen GUS-Staaten zusammen genommen bilden nur einen Bruchteil des Militärpotentials Rußlands. 1997 hatte Rußland vier Mal so viele Soldaten wie alle acht südlichen GUS-Staaten zusammen genommen und ein vierzig Mal größeres Verteidigungsbudget.³⁷ Freilich gilt materielle Überlegenheit gerade im Süden wenig. Rußlands Kriege in Afghanistan und in Tschetschenien haben gezeigt, daß eine massive russische Streitmacht, deren Führung strategisch nicht am Lokalkrieg, sondern am Weltkrieg ausgerichtet worden war und die in unwegsamen Bergregionen so hilflos ist wie es die zaristische Armee in den Kaukasuskriegen des 19. Jahrhunderts zweitweise war, gegen einen materiell zwar weit unterlegenen, aber seiner Motiviertheit nach weit überlegenen Gegner wenig auszurichten hat.

Insbesondere die zentralasiatischen Streitkräfte blieben hochgradig von russischer Ausrüstung und Ausbildung abhängig. Turkmenistan hat seine Streitkräfte sogar unter ein gemeinsames Kommando mit Rußland gestellt, und Kasachstan hat sich 1996 zu integrierten Militärstrukturen mit Rußland bereit erklärt. Die kaukasischen Staaten, insbesondere Georgien und Armenien, verfügten zwar stärker als die zentralasiatischen über eine einheimische Militärführung, aber auch sie haben ihre Militärstrukturen aus sowjetischer Zeit geerbt und blieben in Hinsicht auf Ersatzteile, Ausbildung und Modernisierung weiterhin von Rußland abhängig. Allerdings vollziehen einige Staaten eine Umstellung auf alternative Quellen der sicherheitspolitischen Unterstützung von außen. Aserbaidshan und Usbekistan arbeiten in der Militärausbildung und -ausrüstung immer enger mit der Türkei und den USA zusammen. Aserbaidshan hofft insbesondere seine zukünftigen Einnahmen aus dem Verkauf von Erdöl für eine entsprechende Umstellung seines Streitkräfteausbaus nutzen zu können.

Nach wie vor wahrt Rußland militärische Positionen im Süden der GUS, unterhält dort Militärobjekte und Truppenkontingente und kompensiert den Mangel an Befestigung seiner eigenen neuen Staatsgrenzen im Süden durch seine Beteiligung am Grenzschutz des "nahen Aus-

³⁷ Menon, *After Empire*, S. 107.

lands". Es sichert die Außengrenzen der GUS überall dort, wo es militärische Präsenz wahren konnte – im Kaspischen Raum in allen Staaten mit Ausnahme Aserbaidschans und Usbekistans. Als heikle Grenzabschnitte gelten aus russischer Sicht besonders die mittelasiatischen Grenzen zu Afghanistan und die südkaukasischen zur Türkei. Russische Grenztruppen, die allerdings größtenteils mit Einheimischen bemannt sind, bewachen die Grenzen Kasachstans und Kirgistans zu China, Turkmenistans Grenze zum Iran, Tadschikistans Grenze zu Afghanistan. In Georgien und Armenien stehen russische Grenzschrützer in unmittelbarer Berührung zum NATO-Gebiet.

Russische Militärpräsenz – darunter auch in Gestalt von Friedenstruppen mit GUS-Mandat – mag in Fällen wie dem Abchasienkonflikt von einem Rückfall der Konfliktseiten in kriegerische Gewalt abhalten, gleichzeitig weicht sie aber auch die innere und äußere Souveränität der unabhängig gewordenen Staaten auf. In einem Land wie Georgien wird dies als unerträgliche Belastung empfunden, werden russische Militärbasen in einen Zusammenhang mit Entwicklungen gebracht, welche die territoriale Integrität des Landes untergraben statt sie wiederherzustellen. So liegt die Militärbasis von Achalkalaki in einem kompakten armenischen Siedlungsgebiet Georgiens. In ihrem Umfeld wurde die Nationalwährung Lari vom Rubel als lokalem Zahlungsmittel verdrängt und entstand der Verdacht, prorussische Kräfte könnten hier ein "zweites Karabach" und ein weiteres gegen die Integrität Georgiens gerichtetes Sezessionsgebilde schaffen. Armenische Streitkräfte sollen von hier aus mit Waffen und Munition beliefert worden sein. Die Militärbasis von Vaziani bei Tiflis soll in das Attentat auf Präsident Schewardnadse verwickelt gewesen sein, die von Gudauta in Abchasien soll eine Rolle bei der militärischen Unterstützung der abchasischen Separatisten gespielt haben und die von Batumi liegt im autonomen Landesteil Adscharien, der sich unter seinem Führer Abaschidse mit einem prorussischen Kurs gegen die Politik der georgischen Führung stellt. Der Anteil der Georgier, die Rußland als die Hauptbedrohung für die Sicherheit und Souveränität ihres Landes wahrnehmen, ist einer Meinungsumfrage nach zwischen 1996 und 1998 deutlich angestiegen. 83% der Respondenten mißtrauen den in Abchasien stationierten russischen (GUS-) Friedenstruppen, und dieser Anteil ist noch gewachsen, nachdem diese die erneute Vertreibung georgischer Bevölkerung aus Abchasien 1998 nicht verhindert haben. 64% der Befragten sprachen sich 1998 gegen die Stationierung russischer Truppen in Georgien aus. Nur 29% äußerten eine gute Meinung über Rußland (56% 1996). 87% favorisierten Deutschland, 85% die USA als außen- und sicherheitspolitischen Partner.³⁸ Ebenso deutlich wenn nicht noch entschiedener fällt die Ablehnung jeglicher Abhängigkeit von Rußland in Aserbaidschan aus.

Der militärische Restposten russischer Herrschaft im Kaspischen Raum wird heute angefochten. So ist die 1994 unterzeichnete Vertragsgrundlage für die russischen Militärbasen in Georgien nicht rechtsgültig, da ihr die Staatsduma bislang die Ratifizierung verweigerte. Die georgische Regierung hatte sich in einer Situation äußerster Bedrängnis durch bürgerkriegsähnliche Verhältnisse im Lande und den verlorenen Krieg in Abchasien in der

³⁸ RFE/RL Caucasus Report, vol. 2, no. 2, 12.1.1999.

Erwartung von Hilfe bei der Wiederherstellung seiner territorialen Integrität auf militärische Kooperation mit Rußland eingelassen und sah sich in dieser Erwartung in den folgenden Jahren getäuscht. Tiflis drängt nun auf den phasenweisen Abbau russischen Grenzschutzes auf georgischem Territorium, der mit der Küstenwache bereits begonnen hat, und zieht die Schließung der russischen Militärbasen in Erwägung. Auch Turkmenistan will seine Grenzsicherung künftig ohne russische Beteiligung bewerkstelligen. Dafür hat Rußland seine während des Bürgerkriegs in Tadschikistan stationierten Truppen kürzlich in eine reguläre Militärbasis verwandelt, was wiederum heftigen Protest von Seiten Usbekistans provozierte. Durch die Lieferung beträchtlicher Waffenkontingente an die Streitkräfte Armeniens und die Aufrüstung seiner eigenen Militärbasen auf dessen Territorium hat Rußland in den letzten Jahren zu einer riskanten Militarisierung des Südkaukasus beigetragen und gezeigt, wie fragwürdig sein Status als Konfliktvermittler zwischen Armenien und Aserbaidschan (durch die Ko-Präsidentschaft in der Minsker Gruppe) und seine Rolle als "ehrlicher Makler" in regionalen Konflikten im exsowjetischen Raum ist.

Auf der anderen Seite muß Rußland den – objektiven oder selbstaufgelegten – Zwang, strategische Präsenz im Süden zu wahren, als äußerst beschwerlich empfinden. Die Finanzierung von Sicherheitspolitik und Machterhalt an seiner Südflanke fällt immer schwerer. 1998 wurde die Diskrepanz zwischen Wollen und Können auf diesem Gebiet besonders deutlich. Kurz vor dem Ausbruch seiner bislang schlimmsten Finanzkrise im August hatte Rußland angesichts des Vormarschs der Taliban in Afghanistan versucht, die sicherheitspolitische Kooperation mit zentralasiatischen GUS-Staaten zu intensivieren; zum gleichen Zeitpunkt schickte sich Moskau an, seine Regierungsfähigkeit im Nordkaukasus durch ein koordinierteres Vorgehen in der Region zurückzugewinnen. Der damalige Exekutivsekretär der GUS, Boris Beresowskij, forderte eine engere Integration von GUS-Staaten zur besseren Gewährleistung von Sicherheit an den Südgrenzen der "Gemeinschaft". Ohne sie würde sich die Lage im exsowjetischen Süden verschlechtern.

In diesem Fall werden die Gefahren für die GUS-Länder nicht vom Norden, von Rußland, ausgehen – wobei eine Integration mit Rußland immer noch Befürchtungen auslöst –, sondern sie werden vom Süden ausgehen. Dann können einige Länder der Gemeinschaft sogar ihre Unabhängigkeit verlieren.

Beresowskij warnte die südlichen Nachbarn davor, in einer Schwächung Rußlands einen Gewinn für die eigene Unabhängigkeit zu sehen. "Es ist bekannt, daß der Einfluß extremistischer Kräfte im Kaukasus und in Mittelasien zunimmt, wenn Rußland schwächer wird".³⁹ Kurz darauf offenbarte die Finanzkrise Rußlands, wie geschwächt der sich hier anbietende Sicherheitsgarant für den GUS-Raum bereits war. Eine auf Rußland zentrierte Sicherheitsarchitektur des GUS-Raumes wurde nun immer stärker in Frage gestellt. 1999 kündigten Usbekistan, Georgien und Aserbaidschan an, ihre Mitgliedschaft in dem 1992 in Taschkent geschlossenen kollektiven Sicherheitsvertrag der GUS nicht zu verlängern. Die Ukraine, Moldowa und Turkmenistan, waren ihm ohnehin nie beigetreten. Rußland muß nun verstärkt auf bilaterale

³⁹ Interfax, russ., 13.8.1998.

sicherheitspolitische Maßnahmen setzen, um seinen militärischen Einfluß im exsowjetischen Raum zu wahren, was ebenfalls zunehmend auf Schwierigkeiten stößt.

Seidenstraße und Great Game: Geopolitik im Kaspischen Raum

Zwei historische Stichworte mit gegensätzlichen emotionalen Konnotationen begleiteten in den neunziger Jahren die internationale Entwicklung im exsowjetischen Süden: "Seidenstraße" und "Great Game". Das erste bringt die Erinnerung an einen Handels- und Kommunikationskorridor zwischen Orient und Okzident, einen faszinierenden "kulturellen Verteiler" des Altertums, in Projekte für neue, nachsowjetische Verkehrs- und Transportsysteme ein.⁴⁰ Das andere steht für eine koloniale Großmachtkonkurrenz des 19. Jahrhunderts, die als historische Folie für die gegenwärtige internationale Auseinandersetzung um kaspische Energieressourcen und ihre Transportlogistik allerdings fragwürdig ist. Auch im amerikanischen Diskurs über Zentralasien und den Kaukasus, in dem kräftige geopolitische Akzente gesetzt wurden, meldeten prominente Kommentatoren Bedenken gegen das Schlagwort "great game" an. So hat der Architekt amerikanischer GUS-Politik, Strobe Talbott, den in ihm angelegten geopolitischen Ansatz zurückgewiesen, weil er die unabhängig gewordenen Staaten des Kaspischen Raums, die zur Zeit des historischen "great game" noch gar nicht existiert hatten, auf reine Objekte reduziere, während Washingtons Politik gerade darauf ausgerichtet sei, ihre Verwirklichung als Staatssubjekte zu fördern und ihre Souveränität gegenüber Einflußmächten in der Region zu stärken.⁴¹ Dabei sind die USA aber selber zu einer maßgeblichen Einflußmacht geworden, die über ihre wachsende wirtschaftliche Präsenz vor allem im Energiesektor der Region auch die Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik der Staaten beeinflusst. William Odom, der Direktor der National Security Studies am Hudson Institute in Washington, führte vier Punkte auf, an denen sich der Vergleich mit dem historischen "great game" stößt: 1. Während im 19. Jahrhundert das "große Spiel" bzw. die "große Jagd" zwischen zwei Mächten ausgetragen wurde, agiert heute eine Vielzahl von Staaten und wirtschaftlichen Akteuren; 2. Es geht heute nicht um imperiale Konkurrenz wie bei der Auseinandersetzung zwischen dem britischen Empire und dem Zarenreich; 3. Der Charakter der regionalen Länder und Gemeinschaftswesen ist ein grundlegend anderer als im 19. Jahrhundert, als hier noch keine modernen Nationalstaaten mit einer staatstragenden einheimischen Intelligenz existierten. Diese neuen Nationalstaaten der

⁴⁰ Zu den Seidenstraßenprojekten siehe: C.W.Blandy, *Rebirth of the Great Silk Road: Myth or Substance?* Conflict Studies Research Centre, London, February 1999; Projekt vosstanovlenija "Velikogo šelkovogo puti". Rol' i značenie proekta v stanovlenii gosudarstvennoj nezavisimosti stran Central'noj Azii i Kavkaza, Sonderthema in Central'naja Azija i Kavkaz, No. 2 (3) 1999.

⁴¹ Energie und Geostrategie im Kaspischen Raum – Akteure, Interessen, Konfliktpotentiale, 113. Bergedorfer Gesprächskreis, Protokoll Nr. 113, 1998, S. 17. Zur Kritik am Gebrauch des Schlagworts "Great Game" im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Politik im Kaspischen Raum siehe besonders: William E. Odom, *The Caspian Sea Littoral States: the Object of a New Great Game?* In: *Caspian Crossroads*, vol. 3, no. 3 1997, S. 4-7. Odom, der Direktor der National Security Studies am Hudson Institute in Washington, faßt diese Kritik zusammen mit: "In sum, if there is utility in historical analogy, it surely is in the dramatic differences, not the similarities".

kaspischen Region sind heute selber "player"; 4. Es ging im 19. Jahrhundert um territoriale Gewinne, deren Kosten die potentiellen Erträge meist überwogen. Heute geht es überwiegend um wirtschaftliche Vorteile, die aus der Beteiligung an der Ausbeutung und Vermarktung der kaspischen Energierohstoffe resultieren. Odom resümiert: "In sum, if there is utility in historical analogy, it surely is in the dramatic differences, not the similarities".⁴²

So schief dieser konkrete historische Vergleich sein mag, wird doch der Kaspische Raum heute weltweit als Bühne für eine Wiedergeburt klassischer Geopolitik gesehen. Geographische Charakteristika – die Brückenfunktion zwischen Europa und Asien, das Schicksal ressourcenreicher Binnenländer ohne Zugang zum offenen Meer – regen die "Geopolitisierung" ebenso an wie historische Reminiszenzen an Völkerwanderungen und diverse Reichsbildungen in diesem Raum sowie die Konkurrenz externer Mächte um seine Beherrschung. Dabei bildet der Kaspische Raum den Südrand und vielleicht exponiertesten Abschnitt eines größeren räumlichen Zusammenhangs, der als "Eurasian Heartland" in nachsowjetischer Zeit die geopolitische Phantasie aufs äußerste reizte.⁴³

Ein Hauptmotiv für die plötzliche Prominenz des Kaspischen Raums bilden die in ihm lagernden fossilen Energieressourcen und die Frage ihrer Exportrouten. Über verschiedene außerregionale nationale Regierungen und internationale Konzerne, die hierbei als "player" auftreten, schrieb ein amerikanischer Kommentator: "They and every shark east of Suez have realized that over the next decades, the greatest of games will be played around the Caspian".⁴⁴

Bei der Erdöl- und Erdgasbonanza der letzten Jahre wurden die Erwartungen über einen "märchenhaften Reichtum" des Kaspischen Raums so hochgeschraubt, das für die nächsten Jahre wahrscheinlich seine Entzauberung ansteht. Erste Ernüchterungsanzeichen zeigen sich bereits. Bombastische Zahlen, die von amerikanischen Stellen über die vermuteten Erdöl- und Erdgasvorkommen im Kaspi-See und seiner Umgebung vorgelegt und von den regionalen Regierungen, besonders in Aserbaidschan, dann noch zusätzlich aufgebläht wurden, mußten

⁴² William E. Odom, The Caspian Sea Littoral States: the Object of a New Great Game? In: Caspian Crossroads, vol. 3, issue No. 3 1997.

⁴³ Walter Schilling, Die Wiederkehr der Geopolitik im Kaukasus und in Zentralasien, in: Aussenpolitik, 2/1998, S. 55-61; Charles Clover, Dreams of the Eurasian Heartland. The Reemergence of Geopolitics, in: Foreign Affairs 2/1999, S. 9-13; Zbigniew Brzezinski, A geostrategy for Eurasia, in: Foreign Affairs, 5/1997, S. 50-64.

⁴⁴ Zit. von Stephan Blank, Every shark east of Suez: great power interests, policies and tactics in the Transcaspian energy wars. In: Central Asian Survey, 18 (2) 1999, S. 149-184, zit. S. 149.

bereits nach unten korrigiert werden.⁴⁵ Der kaspische Gas- und Ölreichtum, der auch nach diesen Korrekturen noch beträchtlich ist und in Zukunft für China und andere Energieimporte eine wichtige Quelle für die Diversifizierung ihrer Importmärkte sein wird und die zentrale Bedeutung der Golfregion auf dem Weltmarkt für Rohöl relativieren könnte, bildete auch ein zentrales Motiv in der russischen GUS-Politik. 1996 deklarierten der Sicherheitsrat und das Ministerium für Rohstoffe und Energie die Energiefrage zu einem Hauptfaktor der Sicherheit Rußlands. In einem Strategiepapier von September 1996 über die Förderung von Integrationsprozessen in der "Gemeinschaft" spielte dieses Thema eine Hauptrolle. Da wurde die Integration der Infrastrukturen der Mitgliedstaaten zu einem gemeinsamen GUS-System der Energiesicherheit einschließlich gemeinsamer Entwicklung, geteilten Eigentums, integrierter Produktionsgesellschaften und des freien Zugangs zu Märkten und Ressourcen gefordert.⁴⁶ In den folgenden Jahren beschleunigten sich indes die Desintegrationstendenzen in der GUS und suchten die kaspischen GUS-Staaten verstärkt nach Partnern außerhalb der "Gemeinschaft".

Auch für den bei weitem wichtigsten westlichen Akteur, die USA, wurde dieses Thema zum Hauptkatalysator einer "kaspischen Politik", die auf der außenpolitischen Agenda der Weltmacht an nicht gerade untergeordneter Stelle rangiert. Die amerikanische Politik gegenüber kaukasischen und zentralasiatischen Staaten erfuhr seit 1994, seit dem Abschluß internationaler Verträge mit Aserbaidschan über die Ausbeutung von Ölfeldern im Kaspi-See, ihren Aufschwung. Wie Washingtons "Ambassador to the CIS" Stephen Sestanovich 1998 aber betonte, erschöpft sich diese Politik bei weitem nicht in der Wahrnehmung wirtschaftlicher Interessen, sondern trifft Entscheidungen "from a strategic standpoint". Die meisten amerikanischen Kommentare unterstreichen die strategischen Motivationen der US-Politik im Kaspischen Raum.⁴⁷ Dabei verschränkt sich dieser Raum mit anderen

⁴⁵ Insgesamt sind die Energieressourcen der kaspischen Region noch so unergründet, daß höchst unterschiedliche Schätzungsdaten über ihre erschließbaren Öl- und Gasvorräte im Umlauf sind. 1998 setzte das U.S. Energieministerium das Volumen der "proven and potential reserves" beim kaspischen Erdöl auf mehr als 200 Mrd. Barrel an, was die Region an zweite Stelle nach Saudi Arabien platzierte. Experten hielten dies für eine "politische Angabe", mit der das außenpolitische Ziel aufwendiger Transportrouten unter Umgehung Irans und Rußlands legitimiert werden sollte. Die Zahlenangaben mußten ständig korrigiert werden. Die gesicherten Reserven liegen beim Öl bei 15,6 Mrd. Barrel, die möglichen Ressourcen könnten zehnmal höher liegen. Fehlbohrungen und der fallende – inzwischen allerdings wieder deutlich steigende – Rohölpreis auf dem Weltmarkt haben insbesondere in Aserbaidschan Ernüchterung und einen teilweisen Rückzug ausländischen Engagements hervorgerufen. 1999 wurden zwei Konsortien zur Förderung aserbaidshanischen Öls geschlossen. Bislang sechs Fehlbohrungen im Kaspi-See können die Perspektive des kaspischen Ölreichtums allerdings noch nicht reduzieren. In der Nordsee wurden ein Dutzend "dry holes" angebohrt, bevor ihr Schelf zu einer relevanten Zone der Erdölförderung wurde. Die kaspischen Ressourcen erreichen zwar nicht den Reichtum des Persischen Golfs, liegen aber über den Reserven der Nordsee (15 Mrd. Barrel). Allerdings liegen bislang die Transportkosten z.B. für turkmenisches Öl siebenmal höher als die für das Nordsee-Öl (Plamen Tonchev, *Rising Asian Oil Demand and Caspian Reserves*, in: *Caspian Crossroads*, 3/1998). Genauere Angaben zu den Schätzungen der erschließbaren Öl- und Gasressourcen bei Friedemann Müller, *Ökonomische und politische Kooperation im Kaspischen Raum*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament*, B43-44/1998, S. 26-36.

⁴⁶ Tuleyev outlines agenda for integration processes, *Monitor* vol. 2, no. 167, Sept. 10, 1996.

⁴⁷ Siehe besonders: Stephan Blank, *Every shark east of Suez*, S. 152-157.

"strategischen Räumen" der US-Politik: mit dem "klassischen" Mittleren Osten zu einem "Greater Middle East", mit dem übrigen GUS-Raum zum "Eurasian Heartland", über die Türkei mit dem Mittelmeerraum zu einer größeren Zone sozialer, kultureller und migratorischer Turbulenz in der Nähe Europas.

Der andere Faktor, der die "Geopolitisierung" der Region fördert, ist die bereits genannte innere Schwäche der meisten Staaten in ihr, weil dieser Zustand herausfordernde Angriffsflächen für die Einflußnahme externer Mächte bietet. An solchen Interventionsflächen haben sich in den letzten Jahren konträre außenpolitische Beziehungsgeflechte herausgebildet, in denen internationale Konfliktbearbeitung ebenso eine Rolle spielt wie die Durchdringung der Region mit Wirtschaftsinteressen. Auf der kaspischen Bühne werden bereits strategische Allianzen, ja sogar "Achsen" gesichtet: so eine "Achse" Baku-Ankara-Washington (mit Erweiterungstendenzen nach Tiflis und andere Hauptstädte der GUUAM-Gruppe) und die "Gegenachse" Moskau-Erivan-Teheran (mit Erweiterungstendenzen in Staaten mit antiwestlicher oder antitürkischer Orientierung in angrenzenden Regionen wie dem Mittleren Osten und dem Balkan). Nicht nur der generelle westliche Einfluß im Kaspischen Raum provoziert die Bildung strategischer Gegengewichte, sondern insbesondere die Rolle der Türkei. So planten die Verteidigungsminister Irans und Griechenlands bei einem gemeinsamen Treffen im Juni 1999 einen Sicherheitspakt mit Armenien, der am 12. Juli unterzeichnet werden sollte und der sich gegen den wachsenden türkischen Einfluß richtete. Armenien verweigerte sich dieser Allianz aber dann doch und wollte es bei der wirtschaftlichen Kooperation belassen, die zwischen den drei Staaten bereits 1993 vertraglich geregelt worden war.⁴⁸ Seine außen- und sicherheitspolitische Strategie ist ambivalent: Sie richtet sich an Rußland als den Hauptpartner der eigenen Sicherheitspolitik und an den Iran als einen Staat, mit dem man gutnachbarschaftliche Beziehungen pflegt, ohne daß dieser Ausrichtung eine antiwestliche, antiamerikanische Haltung zugrunde liegt, wohl aber eine antitürkische. Wie seine beiden Nachbarn im Südkaukasus sucht auch Armenien die Zusammenarbeit mit westlichen Partnern und ist keineswegs einseitig auf Rußland ausgerichtet. Die Westdimension seiner Politik ist schon durch die starke armenische Diaspora in den USA, Frankreich und anderen westlichen Staaten vorgegeben. Armenien ist von der Finanz- und Wirtschaftshilfe aus dem Westen abhängig und erhält Direktzahlungen im Wert von 90 Mio. Dollar von der US-Regierung, was per capita gerechnet die höchste amerikanische Hilfszuwendung für einen GUS-Staat darstellt.

Der Einfluß Europas an der ehemaligen Südflanke Rußlands

Der Kaspische Raum ist als außen- und sicherheitspolitisches Thema in Europa trotz größerer geographischer Nähe weniger prominent als in den USA, wo eigens Institutionen und Funktionen für den Umgang mit dieser Region geschaffen wurden. Auf wissenschaftlicher Ebene beschäftigen sich 95 amerikanische Forschungsstätten mit dem Kaukasus und Zentralasien. Dennoch wurden in den letzten Jahren der Kaukasus und Zentralasien als

⁴⁸ Armenia rejects defence alliance, in: Financial Times, 12.7.1999, S. 2.

Themen für eine gemeinsame europäische Politik verstärkt zur Kenntnis genommen. Für die Staaten der kaspischen Region selber bildete Europa von Beginn ihrer Unabhängigkeit an eine wichtige Dimension ihrer Außenpolitik. Sie sind Mitglieder der OSZE, stehen mit der EU über Partnerschafts- und Kooperationsabkommen und mit der NATO über das Programm "Partnerschaft für Frieden" in Beziehung und harren ihrer Aufnahme in den Europarat, die Georgien im März 1999 bereits erlangt hat. Die OSZE ist in Konfliktzonen des Kaspischen Raums engagiert – bei der Vermittlungstätigkeit im Karabach-Konflikt seit 1992 und bei Beobachtungsmissionen in Georgien und Tadschikistan; europäische Institutionen leisten humanitäre Hilfe (die EU ist der größte Kreditgeber für die transkaukasischen Staaten), bieten den Regierungen im Rahmen der seit 1992 bestehenden TACIS-Programme technische Zusammenarbeit, unterstützen Nichtregierungsorganisationen, die in den Ländern arbeiten, und konzipierten regionsweite Programme für eine verkehrspolitische Neuordnung des Kaspischen Raums.⁴⁹ Dabei verfügen europäische Institutionen über spezifische Vor- und Nachteile. So hat die EU zwar den Vorteil, im Unterschied zu anderen Akteuren in der kaspischen Region keiner machtpolitischen Ambitionen verdächtigt zu werden, leidet aber unter ihrem schwachen außenpolitischen Handlungsprofil. Die OSZE verfügt über Instrumente der Konfliktbearbeitung, wirkt wegen ihrer hohen Mitgliederzahl aber schwerfällig und überall dort hilflos, wo die Konfliktseiten nicht selber zu Lösungen bereit sind.⁵⁰

Aus russischer Sicht war dabei entscheidend, daß Europa als transnationaler "player" nicht zu den Hauptspielern im Kaspischen Raum gezählt und seine Interessenwahrnehmung in ihm nicht mit "great game" assoziiert wird. Diese Perzeption hat sich allerdings durch das Zusammengehen der europäischen NATO-Staaten mit den USA bei den Luftschlägen gegen Jugoslawien etwas verändert. In russischen Kommentaren nach der Kosovo-Krise ist immer häufiger davon die Rede, daß "der Westen" – ohne zwischen Europa und USA zu differenzieren – seinen militärpolitischen Einfluß in Regionen erstrecken will, die unlängst noch zum Machtorbit Rußlands gehört haben.

Die Europäer wollen in keinem Fall ihr Verhältnis zu Rußland belasten, da ihnen die Beziehungen zu Moskau wegen Osteuropa wichtiger sind als die zu Zentralasien oder die zum Kaukasus. Gleichzeitig müssen sie auch die Interessen der USA in Rechnung stellen, zumal sie im Unterschied zu Washington auf Einbindung Irans in die Region setzen. Die Partnerschafts- und

⁴⁹ Zur europäischen und deutschen Politik siehe: Deutscher Bundestag. Antwort der Bundesregierung: Die Entwicklung des Kaspischen Raumes und die Interessen Deutschlands, Bonn 5.12.1997 (Drucksache 13/9363); Zukunftsregion Kaspisches Meer. Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion, Juni 1998; Rainer Freitag-Wirminghaus, Europäische und deutsche Interessen in Zentralasien und im Kaukasus, in: Deutsches Orient-Institut (Hrsg.), Nahost-Jahrbuch 1996, S. 215-220; Hans Georg Ehrhart, Oliver Thränert, Die Rolle von NATO, EU und OSZE in der kaspischen Region, in: Aus Politik und Zeitgeschehen. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B43-44/98, 16.10.1998, S. 37-46; Reinhardt Rummel, Claude Zullo (Ed.), Rethinking European Unions relations with the Caucasus, Baden-Baden 1999.

⁵⁰ Ehrhardt, Thränert, S. 46.

Kooperationsabkommen der EU mit GUS-Anrainerstaaten des Kaspischen Meeres sollen ausdrücklich auch der Bildung neuer Einflußsphären entgegenwirken.⁵¹

So setzen europäische Stellungnahmen zu Pipelineprojekten andere Akzente als die Optionen aus Washington, die der politisch-strategischen Bedeutung der Routenführung – manchmal auf Kosten der wirtschaftlichen und technischen Rationalität – den Vorrang geben.⁵² Europa hat in den neunziger Jahren eine Energiecharta mit Vertragsbestimmungen entwickelt, die darauf ausgerichtet sind, Energiepolitik zu zivilisieren und "great-game" Stereotypen aus ihr zu verdrängen. Die kaspische Region gilt als ein Prüfstein für diesen Ansatz.⁵³ Dagegen setzten sich die USA aus russischer Sicht in den letzten Jahren dem Verdacht aus, im Kaspischen Raum eine gleichermaßen gegen den Iran und Rußland gerichtete Machtpolitik zu betreiben. Die offiziellen Richtlinien über die amerikanische Außenpolitik gegenüber den unabhängig gewordenen Staaten des Kaukasus und Zentralasiens geben zu dieser Einschätzung zwar keinen Anlaß – sie stellen folgende Hauptanliegen heraus: 1. die Unterstützung der Souveränität der jungen und noch ungefestigten Staaten, 2. die Bildung demokratischer Institutionen und Unterstützung zivilgesellschaftlicher Entwicklung in ihnen, 3. die Unterstützung marktwirtschaftlicher Reformen, 4. die Förderung der zwischenstaatlichen Kooperation und regionalen Integration, 5. eine international verantwortungsbewußte Sicherheitspolitik, die Nonproliferation, Terrorismusbekämpfung, Unterbindung von Drogenhandel u.a. einschließt.⁵⁴ Zu der Unterstützung der Unabhängigkeit der neuen Staaten gehört zweifellos, daß sie durch die Errichtung eines multiplen Pipeline- und Transportsystems von jeder einseitigen Abhängigkeit von einem Transitmonopolisten, der Rußland bislang war, befreit werden. Washington verlangt den freien Zugang der Weltwirtschaft zu den Energieressourcen des kaspischen Beckens. Aber in der amerikanischen Politik gegenüber diesem Raum geraten Markt- und Machtrationalität in Konflikt, was sich besonders an der strikten Politik der Exklusion des Iran aus der transportpolitischen Neuordnung des Kaspischen Raums zeigt. In Rußland muß auffallen, daß die von Washington mit Nachdruck unterstützten Projekte neuer "strategischer" Pipelines wie die Route von Baku in den türkischen Mittelmeerhafen Ceyhan und die Unterwasserleitungen durch das Kaspische Meer nicht nur Iran, sondern auch konsequent Rußland umgehen, wobei sie unter ökonomischen und technischen Gesichtspunkten in den USA selber in Frage gestellt werden. Unter diesen Umständen kann die von Washington bekundete Absicht, rund ums Kaspische Meer eine "win-win situation for everyone" schaffen zu wollen, Moskau nicht recht überzeugen. Auch die Zielsetzung, demokratische und zivilgesellschaftliche Entwicklung zu fördern, wird

⁵¹ Citha D. Maaß, Johannes Reissner, Afghanistan und Zentralasien. Entwicklungsdynamik, Konflikte, Konfliktpotential. Teil A: Dachstudie, SWP-S 422/A März 1998, S. 151.

⁵² In einer ersten, freilich erheblich verspäteten Erklärung des EU-Rats zur Politik gegenüber dem Kaspischen Raum vom April 1998 heißt es, strategische Entscheidungen über Pipelines sollten von den betroffenen Konzernen nach kommerziellen Erwägungen getroffen werden. Außerdem wird die Wichtigkeit betont, das vorhandene regionale Leitungsnetz zu revitalisieren.

⁵³ Energie und Geostrategie im Kaspischen Raum, a.a.O., S. 29-30.

⁵⁴ U.S. Policy toward Central Asia. Ambassador Stephen Sestanovich, before the Asia-Pacific Subcommittee of the House of International Relations Committee, March 17, 1999. In: Central Asia Monitor, 2/1999, S. 25-27.

als oberste Priorität amerikanischer Politik gegenüber dem Kaspischen Raum angezweifelt. Selbst hochrangige amerikanische Analysen deuten an, daß ökonomische und geopolitische Zielsetzungen hier Vorrang haben.

Dementsprechend sehen die meisten Beobachter und sogar einige offizielle Kommentare der USA die Gesamtheit der Formen amerikanischen Engagements in der Region darauf gerichtet, das Monopol Rußlands zu brechen, die Machtprojektionsfähigkeit der USA zu demonstrieren, die Region über das Programm 'Partnerschaft für Frieden' mit dem Westen zu verbinden, die lokalen Militärkapazitäten zur Selbstverteidigung zu erhöhen, ihre militärische Abhängigkeit von Moskau zu vermeiden und lokale Präsenz für die Behauptung unserer Energieinteressen zu zementieren.⁵⁵

Europäische Institutionen haben in den neunziger Jahren eine Serie von Konferenzen veranstaltet, auf denen neue Verkehrsverbindungen und Transportkorridore zwischen Europa und Asien erörtert wurden.⁵⁶ Für Rußland waren diese Konferenzen von Bedeutung, wurden auf ihnen doch auch neue Fern- und Teilrouten über sein riesiges Staatsterritorium behandelt. Das prominenteste Projekt betraf jedoch einen Transportkorridor von Europa über den Kaukasus und Zentralasien nach Ostasien – das größte Straßen- und Schienenbauprojekt für das 21. Jahrhundert. Es wurde 1993 in einer Deklaration in Brüssel unter der Abkürzung TRACECA vorgestellt und an das historische Vorbild der Seidenstraßen angelehnt, obwohl ein Kernstück dieses "Eurasischen Korridors", die südkaukasische Region (Transkaukasien), in das Verkehrssystem der historischen Seidenstraßen nur marginal einbezogen war. Über ihr TACIS-Programm unterstützt die EU dieses gigantische Projekt. Dabei will man an die Vielfalt materieller und kultureller Güter anknüpfen, die über die alten Seidenstraßen ausgetauscht wurden, und über den Bereich der Transportarterien für Energierohstoffe hinausgehen. Europa betont den integrativen und zivilisatorischen Charakter des Projekts, kann aber mit dieser Seidenstraßenromantik nicht verhindern, daß auch hier kontroverse geopolitische und -ökonomische Perspektiven aufeinanderprallen und das Problem von Inklusion und Exklusion entsteht. Rußland betrachtet TRACECA unter dem Aspekt der Umgehung oder zumindest der Relativierung seiner eigenen, bereits bestehenden eurasischen Fernrouten, die im Unterschied zur TRACECA-Route keine mehrmaligen aufwendigen Wechsel zwischen Wasser, Straße und Schiene erfordern. Es schaltet sich zwar aus dem Projekt nicht aus, nahm aber bei der TRACECA-Konferenz in Baku im Oktober 1998 mit einer auffallend niedrigrangigen Delegation teil und unterzeichnete das Konferenzdokument nicht. Russische Stellungnahmen zu TRACECA betonen den utopischen Charakter des Projekts ("sehr ferne Zukunft"), die Höhe der notwendigen Investitionen und die geringe Qualität der bestehenden Transportinfrastruktur im Kaspischen Raum. Ein hoher Beamter des russischen Transportressorts wandte sich im Zusammenhang mit der Konferenz in Baku mit folgenden Worten an das "nahe Ausland":

Man möchte unsere Kollegen aus sowjetischer Zeit vor überstürzten Investitionen in Mittel zur Umgehung Rußlands warnen. Sie sollten ihre Transportökonomien anweisen, gründliche Mach-

⁵⁵ Blank, *Every Shark East of Suez*, S. 157.

⁵⁶ Blandy, *Rebirth of the Great Silk Road*, S. 13-15.

barkeitsstudien zu betreiben und die Pros und Contras gegenüberzustellen, bevor Sie die eng geschnürten Geldbeutel ihrer Mitbürger plündern.⁵⁷

Für Länder wie Georgien und Aserbaidshan wurde die "neue Seidenstraße" dagegen zum Inbegriff einer verkehrspolitischen Entkolonialisierung und zu einem wesentlichen Element ihrer Emanzipation von russischer Vorherrschaft.

Die "neue Seidenstraße" kam mit ihrer integrativen Botschaft gegen den härtesten politischen Gegensatz im Kaspischen Raum, den Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidshan, nicht an. Auf der Konferenz in Baku versuchte die aserbaidshanische Seite, Armenien aus dem Projekt auszuschließen, solange armenische Truppen aserbaidshanisches Territorium besetzt halten. In solchen Gegensätzen und daraus resultierenden konträren strategischen Ausrichtungen liegt ein Problem für Europas Bemühen, die Wahrnehmung eigener politischer und wirtschaftlicher Interessen und die Unterstützung der unabhängig gewordenen Staaten im Kaspischen Raum mit einer Politik zu vereinbaren, die jegliche Konfrontation mit Rußland vermeiden will. In Konflikte mit Nachbarstaaten oder mit eigenen abtrünnigen Landesteilen und separatistischen Kräften verstrickt, dabei zunehmend in einen "strategischen Gegensatz" zu Rußland tre-tend, konzentrieren Staaten wie Aserbaidshan ihre Westorientierung immer stärker auf harte Sicherheitsinteressen und suchen diese in einer Annäherung an die NATO. In Baku haben hohe Repräsentanten der außen- und sicherheitspolitischen Elite 1999 laut über die Installation eines westlichen Militärstützpunkts auf dem eigenen Staatsterritorium nachgedacht, hat der Verteidigungsminister sich kurz nach der Beendigung der NATO-Luftschläge gegen Jugoslawien die Aktivität der westlichen Allianz bei der Lösung des Karabach-Konflikts gewünscht. Auch in Georgien regten sich Kräfte für eine Einbeziehung der NATO in die Lösung des Abchasien-Konflikts. Obwohl die westlichen Adressaten darauf zurückhaltend reagierten und die Analogie der ethnoterritorialen Konflikte im Kaukasus mit den serbischen Gewaltakten im Kosovo fragwürdig ist,⁵⁸ tauchte in der russischen Presse bereits die Schlagzeile "Vom Kosovo nach Karabach" auf.

Während Rußland das Auftreten europäischer Akteure im Kaspischen Raum mit "wohlwollender Indifferenz" betrachtet und den wachsenden politischen und wirtschaftlichen Einfluß der USA zähneknirschend hinnehmen mußte, treffen die Avancen ehemaliger "Bruderrepubliken" im Süden der GUS gegenüber der NATO in Moskau auf äußersten Argwohn. Schon die ersten Reisen des NATO-Generalsekretärs Solana in den Kaukasus und nach Zentralasien 1997 wurden in Rußland von erregten Kommentaren begleitet. Nach den NATO-Luftschlägen gegen Jugoslawien hat sich das Gefühl einer Einkreisung entlang südlicher Konfliktzonen in Rußland verstärkt. Einige südliche GUS-Staaten hatten die russische Haltung in der Kosovo-Frage nicht unterstützt. Aserbaidshan hatte der NATO sogar seine Beteiligung bei der Aufstellung von Friedenstruppen für den Einsatz im Kosovo angeboten. Schon vor dem Kosovokrieg hatte Präsident Schewardnadse den Bogen zum Balkan mit dem Anliegen an den Westen geschlagen, den Abchasienkonflikt nach dem "Modell von Dayton"

⁵⁷ NG, 3.10.1998, S. 5.

⁵⁸ Liz Fuller, Comparisons between Kosova and Transcaucasus misleading, in: RFE/RL Caucasus report, 1.7.1999.

zu regeln und eine Konfliktlösung militärisch zu erzwingen. In Georgien soll die westorientierte Außen- und Sicherheitspolitik Schewardnadses im Mai 1999 sogar einen Putschversuch opponierender Kreise im Umfeld des Verteidigungsministeriums hervorgerufen haben. Besonders provozierend muß für Moskau das Auftreten von Präsidenten der hier behandelten Staatengruppe beim NATO-Jubiläum in Washington im April 1999 gewesen sein. Da traten die Präsidenten der GUAM-Staaten am Rande der offiziellen Feier zusammen und nahmen Usbekistan in ihre Reihen auf. Die erweiterte GUUAM wird nun in Moskau als "ein mit aktiver Unterstützung Washingtons geschaffenes subregionales Sicherheitssystem außerhalb des GUS-Rahmens" gesehen.⁵⁹ Die amerikanische Außenministerin verhandelte mit den Präsidenten der südkaukasischen Staaten über Konfliktlösungsmöglichkeiten in ihrer Region. Und die Präsidenten Schewardnadse und Alijew betonten noch einmal, daß sie vor allem westliche Sicherheitspartner suchen und Annäherung an die NATO erstreben. Dabei brachten sie vor allem die Konflikte in ihrer Region ins Spiel und wünschten sich ein stärkeres westliches Engagement im Kaukasus. Da diese Äußerungen vor dem Hintergrund des Kosovo-Kriegs fielen, wurde dieser Wunsch nach Konfliktbearbeitung durch westliche Akteure von russischen Kommentatoren als die Herausforderung eines NATO-Engagements im Kaspischen Raum nach dem jugoslawischen Szenario interpretiert.

Wir begrüßen friedensschaffende Initiativen außerregionaler Staaten, darunter auch der USA, wenn sie die traditionellen Interessen Rußlands berücksichtigen und nicht auf seine Verdrängung aus der Region gerichtet sind. Rußland ist aber kategorisch gegen Versuche, die jugoslawische Variante von Konfliktregelung im exsowjetischen Raum anzuwenden,

so der Kommentar eines Abteilungsleiters des GUS-Departements beim Außenministerium Rußlands.⁶⁰

Für einige russische Pressekommentare stand fest, daß sich die NATO nach der Beendigung ihres Einsatzes im Kosovo-Konflikt verstärkt im Kaspischen Raum engagieren würde. Rußlands südliche Nachbarn würden von der NATO immer "enger umarmt" und versuchten "hartnäckig die Tür ins westliche Militärbündnis" aufzustoßen. NATO-Emissäre hätten nach dem Kosovo-Krieg fast alle Hauptstädte im Kaspischen Raum besucht.⁶¹ Es gibt aber auch andere Deutungen: Daß sich Rußland in der Kosovokrise letztlich doch kooperativ verhalten habe, hätte ihm gegenüber westlichen Partnern Manövrierraum in seiner eigenen Kaukasuspolitik verschafft. Der sei sodann durch verstärkten Druck auf militante Kräfte in Tschetschenien und das militärische Vorgehen in Dagestan genutzt worden.⁶²

Das westliche Militärbündnis mag zwar davon entfernt sein, sich über die bereits bestehenden Kommunikations- und Kooperationsstrukturen wie "Partnerschaft für Frieden" hinaus in den Kaukasus und nach Zentralasien zu erweitern, und europäische Politik mag betonen, daß sie

⁵⁹ S. Černjavskij, *Balkanskij otsvet v Zakavkaz'e*, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 7/1999, S. 92.

⁶⁰ Ebenda.

⁶¹ Vgl. *Der Spiegel*, 27/1999, S. 139 f.

⁶² A. Malashenko, *Moscow between Yugoslavia and Chechnya: the Kosovo Factor in Russia's Policy on the Caucasus*, Carnegie Moscow Center's New Briefing Paper, 10. Aug. 1999.

im Kaspischen Raum nicht auf Konfrontation mit Rußland aus ist. Sie trifft hier aber in jedem Fall auf einen äußerst spannungsgeladenen sicherheitspolitischen Kontext, der sich auch mit dem betörendsten Seidenstraßen-Charme nicht ohne weiteres entschärfen läßt und der den Balanceakt zwischen dem Wohlverhalten gegenüber Rußland und dem eigenen politischen und ökonomischen Engagement in Rußlands "nahem Ausland" im Süden erschwert.

Uwe Halbach

Moscow's "Südpolitik"

Russia and the West in the Caspian Region

Bericht des BIOst Nr. 30/1999

Summary

Introductory Remarks

In the nineties, a new regional term of geostrategic significance has come into common use, but one which is still in need of precise demarcation and subdivision: the "Caspian region". This broadly comprises the two regions of Caucasia and Central Asia, which are quite different in terms of their historical evolution, their cultural conditions, and their ethno- and geographic structures but which for almost two hundred years had formed the southern periphery of the Tsarist and Soviet empire. On the political map, this region encompasses eight successor states to the Soviet Union and three secessionary entities. Though the latter have not been internationally recognised, they have been able to set up autonomous state structures in the course of several years of renegade status. This new regional term, which goes far beyond the countries immediately bordering on the Caspian Sea, has become prominent mainly as a result of the exploration of oil and natural gas deposits and of international controversies over the export channels for these strategic raw materials. For Russia, "Südpolitik", or policy towards the South, means coping with its loss of strategic power along what used to be the southern perimeter of its empire and responding to international players in this region. This perspective also shapes Russia's policy towards a broader South and East (Turkey, Iran, China, former partners in Soviet Third World policy in the Middle East). Increasing competition from the U.S. in the Caspian region in recent years has lent weight to Russia's call for a multi-polar world order, which it propagates together with countries such as Iran and China. The U.S.'s "Caspian policy" denies that this area is dependent on any regional hegemonial power, thus in effect promoting precisely such a "multi-polarity" of international relations in the region. At the same time, the U.S. has itself developed into a relevant influential power there. The present report also takes into account the topic of European politics in the Caspian region.

Findings

1. Russia perceives, on the one hand, that on the southern periphery of its former empire there is a geopolitical re-organisation going on that poses a challenge to its traditional status in the Caucasus and Central Asia, and on the other hand it sees forces of disorder acting there which, it fears, could exacerbate the instabilities within its own borders. On

the one hand it sees the southern states of the CIS orientating their foreign and security policies more and more towards Western partners, on the other it is worried by a perceived "re-islamization" of the Muslim and thus of the larger part of the Caspian region, in which Islamic forces from outside the region are allegedly intervening. On the one hand new, internationally encouraged super-regional communications systems (new Silk Roads) are emerging, on the other there are continuing signs of disintegration due to ethnic particularism. Three fields of reference for Russian politics inter-mesh on Russia's southern flank: the "inner abroad" (Russian subjects of federation in Northern Caucasia), the "near abroad" (the states of the CIS), and the "far abroad" (the traditional powers with influence in the Caspian region, such as Turkey and Iran, new influential powers such as the U.S., Europe, Japan). The South poses a challenge to Russia's foreign, regional and nationalities policy. One geographical argument that the European colonial powers were able to cite when withdrawing from their overseas possessions does not apply to Russia's relationship with its former imperial perimeter: "space offered a buffer".

2. The most complicated intersection between these spheres is in the North Caucasus, the southern periphery of the Russian Federation, which is drifting farther and farther away from Russian government control even without a general secessionist movement along the lines of the "Chechen revolution". Here, ethno-territorial, socio-economic and cultural/religious crises and conflicts have become entangled into a knot of problems which neither the federal authorities nor the local regimes are able to unravel. The fighting in Dagestan since August 1999 is only the latest example of how public order is falling apart on Russia's southern perimeter.
3. As exposed as the South may be for Russian politics, Russia has as yet failed to formulate a coherent, concerted and co-ordinated "Südpolitik". As regards the players involved, a number of conflicting interests and rivalries have prevented the adoption of a uniform strategy. Even just in policy towards the southern Caucasus (Transcaucasia), a multitude of separate Russian players has been identified: the presidential apparatus, the Foreign Ministry, the Defence Ministry, the State Duma, the energy lobby, the Federal Border Service, and individual politicians such as the former CIS Executive Secretary Beresovsky.
4. The Caucasian section of the Caspian region, in particular, has become a stage for the formation of contradictory foreign and security-policy relations. Besides different attitudes to Russia (at the one extreme Armenia with its close security ties with Russia, at the other Georgia and Azerbaijan with entirely the opposite orientation), pro- and anti-Turkish and pro- and anti-Iranian orientations also clash in the Caucasus. With regard to U.S. and European attempts to promote their interests, too, the Caucasus is, for Russia, the most highly exposed section of the Caspian region. Here, Russian foreign, CIS, regional and nationalities policies are particularly closely inter-woven. Russia's official border to the Caucasian "near abroad" cannot serve as a dividing line for analysis purposes, as the conflicts developing in the Northern and Southern Caucasus coincide. That is why Russian "Südpolitik" is also having to concentrate more strongly on the Caucasian region than on the Central Asian region, which is larger, more densely populated, and richer in natural

resources. But it is precisely Russia's policy towards the Caucasus that is deemed to be particularly "chaotic". In Central Asia, the newly independent states likewise exhibit different orientations with regard to Russia, as the examples of Uzbekistan and Kazakhstan show. Among the neighbouring countries in the Caspian region, Turkey as a close ally of the U.S. occupies a particularly prominent position in the perception patterns of Russian "Südpolitik".

5. The question as to whether Russia has already lost its power in the Caspian region is the subject of controversial discussion. Without doubt, it has lost its rôle as "sole arbiter" for the fates of the Caucasian and Central Asian countries; however, it is still a relevant "arbiter" in the Caspian region, despite the significant spread of international influences and the diversification of the foreign policies of its former "brother republics".
6. Further to the new major players in the Caspian region, such as the U.S., Turkey or China, Europe has, in recent years, also discerned interests in this region and has discovered developments there as a relevant topic for its common foreign and security policy. The European approach to this region, with projects such as TRACECA (Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia), in some respects exhibits a different emphasis than the American oil and pipeline policy, which subordinates economic and communications targets to strategic considerations. However, European Silk Road diplomacy with its call for greater integration also comes up against the manifold rivalries and conflicts of interest that have evolved in the Caspian region in the post-Soviet era. Since these also include controversial strategic relations with Russia, Europe may run into some difficulties in its endeavours to pursue its interests in the Caspian region while avoiding any kind of confrontation with Russia